

# REFORMA DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

condición para la modernización

Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

## CONTENIDO

Presentación	3
Introducción. El problema político del México de hoy	6
<b>Primera parte</b> Diagnóstico del sistema político mexicano	
Capítulo I. Modelos de pesos y contrapesos	30
Capítulo II. Economía abierta y sistema político cerrado	50
Capítulo III. Representación y acuerdos institucionales en el sistema político mexicano	88
Capítulo IV. Visiones del problema político actual	122
<b>Segunda parte</b> Hacia un nuevo consenso nacional	
Capítulo V. El problema jurídico de la separación de poderes	137
Capítulo VI. El papel político del poder Judicial federal	173
Capítulo VII. La descentralización como un mecanismo de pesos y contrapesos	204
Capítulo VIII. Un sistema de partidos competitivo	231
Epílogo	265
Notas y citas bibliográficas	284

CUERPO DE INVESTIGADORES QUE  
PARTICIPARON EN ESTE PROYECTO

Norma Alvarez

Beatriz Magaloni

Roberto Blum

Cristina Casanueva

Alberto Díaz

Edna Jaime

Luis Rubio

Luis Vergara

## PRESENTACION

El reto principal al cual se enfrenta México en estos momentos es el de que todas sus estructuras estén encaminadas a un objetivo común: la modernización del país. Esta es una condición necesaria para lograr el desarrollo económico, social y político, dentro del contexto internacional en constante cambio.

México ha entrado en un proceso de transformación para recuperar el crecimiento sostenido de su economía, con el fin ulterior de elevar significativamente y de forma perdurable los niveles de bienestar de la población. En este sentido, la reforma económica constituye la alternativa para alcanzar dichos fines y el reconocimiento de que una estrategia que niegue el cambio está condenada al fracaso. Sin embargo, la reforma económica responde también a una necesidad política: sólo a través de una economía sana y vigorosa, México logrará ser un país estable y políticamente fuerte.

La estrecha relación que existe entre las esferas social, económica y política provoca que la reforma económica en la que México se ha embarcado venga acompañada por cambios significativos en el comportamiento de la sociedad y de los actores políticos. Ante éstos, los mecanismos políticos y las acuerdos institucionales que enmarcan su funcionamiento han perdido la efectividad que un día tuvieron para responder a las necesidades de desarrollo económico y social del país. A pesar de que se han hecho evidentes las demandas de la sociedad por una mayor participación en el proceso de toma de decisiones públicas, así como la diversificación del panorama político, los mecanismos tradicionales de representación y control, y las reglas del juego político se han mantenido intactos, provocando que el sistema político mexicano haya sido rebasado por la realidad. El panorama que caracteriza al México de hoy requiere mecanismos eficientes de pesos y contrapesos para responder tanto a

las crecientes demandas de participación de la sociedad, como a la diversificación política que impera. En este sentido, la reforma del sistema político mexicano es una condición indispensable para el éxito de la transformación del país.

La investigación que desarrolló el cuerpo de profesionales de CIDAC analiza el problema político de México a partir del desgaste de los mecanismos tradicionales de representación y control, y del consecuente agotamiento de los acuerdos institucionales del sistema político. La relación que existe entre las diferentes esferas sociales ha provocado que la actual reforma económica ahora esté acompañada por el surgimiento de demandas de representación y por un escenario político totalmente transformado. Sólo a través de una profunda reforma del sistema político, que haga efectivos los mecanismos de pesos y contrapesos, será posible que se logre una efectiva representación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones públicas, que se responda a la nueva situación política, económica y social que caracteriza al país, y que se establezcan las bases para lograr el éxito de la reforma económica. La conclusión del presente estudio la constituye la necesidad de establecer consensualmente, a través del impulso hacia la negociación, un nuevo acuerdo institucional que haga efectivos los mecanismos de pesos y contrapesos, y para que éstos respondan al panorama que caracteriza al México de hoy. El proyecto fue coordinado por Norma Alvarez y Beatriz Magaloni, y en su realización participaron todos los miembros del grupo.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es el de contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y programas de desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica, para su discusión.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que "La Junta de Gobierno tiene por función primordial la de hacer posible la consecución del objeto social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o de las conclusiones a que estos lleguen".

El propósito del Centro al presentar este estudio es el de contribuir al debate sobre la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma política que conduzca al país hacia el éxito en su transformación y desarrollo.

Luis Rubio F.

## INTRODUCCION. EL PROBLEMA POLITICO DEL MEXICO DE HOY

Las elecciones presidenciales de 1988 evidenciaron una profunda problemática que aqueja al sistema político mexicano. Aunque la manifestación más evidente de ésta se observa en la falta de legitimidad del proceso electoral en su conjunto, el problema de fondo es más profundo y complejo. En primer lugar, el sistema político experimenta una crisis de representación, donde ninguno de los partidos políticos -los viejos y los nuevos- tiene más que una limitada capacidad de convocatoria y apenas una pequeña relevancia en términos de representatividad. El problema de representatividad es generalizado y responde a diversos factores, entre los que resaltan: la crisis económica, el desencuentro entre la retórica del PRI y las acciones gubernamentales, la ausencia de organización ciudadana en forma masiva, el elitismo de los diversos partidos de oposición, etcétera. El problema de representatividad no nace en las elecciones federales de 1988, sino que en esa fecha culmina un proceso que se inició desde la década de los sesenta. La manifestación más importante del problema es la falta de legitimidad.

La problemática que ahora afecta al sistema político mexicano es también resultado de los cambios que están sucediendo en las estructuras social y económica. El país ha cambiado sustancialmente con respecto al pasado, la economía ha sufrido crisis profundas y ha entrado en un proceso de transformación sin precedentes. Este proceso, por su parte, está generando nuevas formas de relación entre los actores sociales y políticos. Sin embargo, la estructura política se ha mantenido intacta, provocando serias distorsiones en el comportamiento de cada una de estas esferas, generando con ello una severa asimetría entre los procesos económicos y sociales por una parte, y los políticos por otra.

Enfrentar el problema de legitimidad y hacer compatibles las estructuras sociales y económicas con la política es una necesidad evidente. Las acciones gubernamentales han ido encaminadas básicamente hacia la primera dirección. Sin embargo, la legitimidad tiene dos acepciones que si bien son (o pueden ser) complementarias, cada una tiene su propia dinámica. Por un lado se encuentra la legitimidad del gobierno y por otro la legitimidad del sistema político en su conjunto. Esta distinción es fundamental. La legitimidad del gobierno puede en último caso depender de las acciones y políticas del presidente en turno; la legitimidad del sistema político depende, en cambio, de los mecanismos procesales y de su institucionalización. Sólo éstos garantizan la viabilidad del sistema político y la transmisión del poder en forma legítima. En este contexto, la generación gradual de legitimidad que ha ido logrando el gobierno actual es independiente de la del sistema político como un todo. La evolución de la etapa postelectoral de 1988 sugiere que la recuperación de la legitimidad del sistema político va a depender de dos factores: uno es la transparencia de los procesos políticos y electorales, y el otro es la convicción por parte de todos los partidos, incluido el PRI, de que la alternancia en el poder es una posibilidad real.

Pero hay una segunda vertiente de la problemática que aqueja al sistema político y que es mucho más fundamental. La legitimidad no es algo que se compra o se vende, pero sí es algo que se puede ir construyendo a lo largo del tiempo: hay diversos factores que contribuyen a su desarrollo, en tanto que otros lo cercenan. La legitimidad se puede acrecentar, sin embargo, en la medida en que existan los mecanismos que permitan que los diversos actores políticos resuelvan disputas, canalicen en forma efectiva sus querellas, negocien entre sí, acepten los procedimientos de acción y los respeten. Es decir, el segundo componente de la problemática política se refiere a la ausencia de acuerdos consensuales sobre las "reglas del juego" del sistema político. La ausencia de

acuerdos sobre procedimientos es, en sí misma, el reflejo del agotamiento del sistema político con respecto a las estructuras social y económica, las cuales se han transformado y, de hecho, se están transformando. Esta ausencia de procedimientos aceptados fue el factor de mayor gravedad en las semanas inmediatamente posteriores a las elecciones: no existían precedentes para el tipo de esquema de representación que había emergido del proceso electoral, lo cual condujo a una situación de parálisis política y activismo postelectoral sin mayor propósito que el de la deslegitimación a ultranza del proceso político en su conjunto.

La ausencia de procedimientos consensuales es resultado de la creciente importancia electoral de la oposición; es decir, en tanto el PRI mantuvo una presencia electoral abrumadora, los procedimientos de negociación eran transparentes tanto para los partidos de oposición -que constituían minorías absolutas-, como dentro del propio PRI -donde privaban procedimientos aceptados por todos los participantes. Este sistema cerrado a la competencia política correspondía directamente a la situación social y económica que había prevalecido en el país: cerrada a la participación social y a la competencia económica. Estas estructuras están transformándose sustancialmente, haciendo insuficiente al PRI como espacio de negociación política y obsoleto al sistema político en conjunto. Por lo tanto, una vez que el país emprendió el proceso de cambio económico, que surgen nuevas relaciones entre los actores sociales y políticos y que la mayoría abrumadora del PRI desapareció, tanto la sociedad como los partidos de oposición (y dentro del propio PRI) ven como inaceptables las antiguas reglas del juego y demandan su transformación.

## El dilema

Para el gobierno los resultados electorales arrojan un panorama político lleno de dificultades, pero también de oportunidades. La ilegitimidad con que concluyó el proceso electoral no impidió la toma del poder por parte del gobierno de Carlos Salinas, pero sí afectó severamente su credibilidad al inicio. Las acciones que, ya en funciones, emprendió el nuevo gobierno virtualmente eliminaron el problema inmediato de legitimidad, aunque no resolvieron la problemática que resultó de la ausencia de procedimientos consensuales para la acción y negociación política. Ese aún tiene que ser el siguiente paso en el ámbito político, del cual el tema electoral es uno de los componentes, pero no necesariamente el principal.

La problemática política plantea dos vertientes de acción que eventualmente llevarían a la redefinición de las reglas y procedimientos de acción política. La primera vertiente implicaría que el gobierno adopta una postura negociadora, pero esencialmente reactiva, ante la oposición. En este esquema, se negocian acciones o procedimientos específicos, se procuran acuerdos sobre temas particulares, se establecen alianzas más o menos perdurables, y así sucesivamente. Esta configuración permite evitar un persistente clima de crisis de legitimidad e incluso debilita (y hasta puede llegar a impedir, al hacer ilegítimas) las acciones más hostiles de la oposición. Es decir, en este esquema se reducen tensiones y se crea un clima de negociación. Sin embargo, en el fondo el esquema no consiste en mucho más que parches a un proceso político que parece estar agotado; si bien los "parches" pueden evitar un deterioro profundo, a final de cuentas son remiendos a un esquema viejo y no elementos renovadores del sistema político. Tal fue la esencia de la reforma electoral de 1989.

Una versión menos atractiva de la misma vertiente implicaría que las

negociaciones son meramente formales y no involucran elementos sustanciales. En este contexto se premia el alboroto de los partidos de oposición y a los componentes más extremistas del PRI y de la propia oposición, fomentando acciones no institucionales por parte de los grupos que perciben a ésta como su única oportunidad de avance; de manera paralela, se castiga a los elementos moderados de todos los partidos y se de incentivan las negociaciones más sustanciales. A la larga, cada conflicto concluye con una resolución negociada, lo que se traduce en remiendos al sistema político. En su acepción más extrema, esta avenida podría llevar a la ingobernabilidad del país.

La segunda vertiente de acción asequible al gobierno es la de conformar un nuevo modelo de sistema político, para lo cual se utilizan las negociaciones y acuerdos con la oposición como medios para la construcción del nuevo esquema. En esta vertiente el gobierno actúa proactivamente, procurando dar forma paulatina a lo que sería un nuevo sistema político que, a la larga, constituiría una transformación fundamental respecto al que existía hasta el día anterior a las elecciones presidenciales de 1988. Este esquema no plantea riesgos superiores al anterior pues en esencia implica el mismo tipo de negociaciones; por otra parte, sin embargo, ofrece la oportunidad de elevar los niveles de legitimidad del sistema en su conjunto, a la vez que se desarrollan nuevos vehículos institucionales de negociación y, por lo tanto, de estabilidad y continuidad para el sistema político.

### Premisas

Una evaluación holística del sistema político mexicano revela una problemática profunda que aqueja al sistema en su conjunto. En realidad, se trata de un problema de origen: el sistema político mexicano fue creado en condiciones radicalmente distintas a las que hoy privan y para responder a una realidad que es

sustancialmente diferente a la del día de hoy. Es decir, los mecanismos, instrumentos, procedimientos y "reglas del juego" del sistema político tradicional responden a una realidad que quedó en el pasado.

Las dificultades del sistema político no se iniciaron el día de las elecciones presidenciales de 1988; el deterioro del sistema político se inició en la década de los sesenta y tuvo su origen en la descomposición gradual de los mecanismos de participación, negociación y representación del PRI, eje del sistema político creado en los treinta. A lo largo de los años, el crecimiento económico y el desarrollo social generaron demandas de participación que el sistema político fue incapaz de satisfacer. Asimismo, las transformaciones que el país ha emprendido en materia económica a partir de 1985 -la adopción de un modelo abierto a la competencia económica que sustituye el esquema tradicional de protección- está liberando fuerzas sociales que demandan participar en la toma de decisiones, y nuevos comportamientos y relaciones entre los actores sociales y políticos que superan al sistema político aún vigente. La crisis electoral, por lo tanto, no fue más que la culminación de ese proceso de deterioro. En gran medida, el sistema dejó de operar, en términos de su capacidad para absorber el conflicto y generar legitimidad, porque empezó a enfrentar problemas distintos a los que originaron su conformación.

El sistema político se estructuró a partir del fin de la Revolución y, sobre todo, a partir de la fundación del Partido Nacional Revolucionario. El objeto de la formación del partido era doble: primero, responder a la necesidad de dar un cauce institucional a las fuerzas políticas que habían sido desarticuladas con el fin de la lucha militar. En segundo lugar, el sistema político procuró incorporar en su seno a las fuerzas productivas a fin de que participaran en la vida económica del país, dentro de un esquema de control político. El problema al que se buscaba responder era el de la demanda de participación por parte de las fuerzas políticas

organizadas, todas ellas componentes de los núcleos que habían ganado la lucha revolucionaria. Al dar cauce institucional a las fuerzas políticas y, más tarde, al incorporar a las fuerzas productivas a un sistema de control amplio y desarrollado -la división corporativa sectorial del PRI- se creaba la base política necesaria para llevar a cabo la industrialización, a partir del modelo de sustitución de importaciones, y para lograr el crecimiento y desarrollo del país. La institucionalización del conflicto político funcionó y prosperó en tanto todos los grupos percibieron beneficios, y en tanto avanzaron las posiciones políticas y los intereses concretos de cada uno de los integrantes. A partir de los sesenta, ese proceso de institucionalización empezó a cuartearse hasta llegar a desaparecer en 1988.

En la época en que el PRI guardaba una representación abrumadora de la población, los procedimientos de interacción política eran determinados por el propio partido. La oposición aceptaba (a regañadientes) los procedimientos porque constituía su única posibilidad de participación (y sobrevivencia); por su parte, los integrantes -formales e informales- del partido contaban con sus propias reglas del juego, las cuales eran ajenas e independientes del resto de los actores del sistema. La posición mayoritaria del PRI garantizaba su preponderancia política en todos los ámbitos.

En la medida en que ha crecido la oposición política y, sobre todo, en la medida en que se ha desgastado la representatividad tanto del PRI como de la oposición, la legitimidad del sistema en su conjunto se ha deteriorado. A pesar de la mayoría abrumadora del PRI, la oposición ha crecido dentro y fuera del marco del sistema de partidos. Por otro lado, en la medida en que ha avanzado el proceso de reforma económica para hacer competitivo al país -abrir el país a la competencia económica e integrarlo a la dinámica de la economía mundial- la estructura original del sistema político se ha ido erosionando ya que una economía

abierta exige una sociedad crecientemente participativa, tanto en lo económico como en lo político. De esta manera, el esquema corporativo de control sectorial ha dejado de ser funcional para dar cauce a la participación política de los distintos grupos y fuerzas que actualmente participan en la economía.

En 1988 se evidenció que la correlación de fuerzas electorales había cambiado de raíz. En este contexto, los partidos de oposición dejaron de aceptar la legitimidad de las reglas del juego priístas y demandaron un nuevo esquema. La ausencia de procedimientos consensualmente acordados confirió un enorme incentivo para capitalizar el momento político, favoreciendo no sólo el alboroto de los diversos partidos, sino sobre todo la deslegitimación del sistema político tradicional.

En otras palabras, la ausencia de vehículos de participación y de procedimientos institucionales que todos los partidos pudiesen aceptar como válidos constituye el principal problema del sistema político, pues es la que le resta legitimidad y la que le impide recobrarla. A su vez, esta ausencia fomenta el extremismo de los partidos de oposición. El problema electoral, aunque crítico, es secundario al problema medular. Por lo tanto, el sistema político debe cambiar no sólo para ajustarse y ser correspondiente a los cambios que están sucediendo en la esfera social y económica sino, sobre todo, para ser capaz de articular el desarrollo de un país caracterizado por una economía en pleno proceso de liberalización y por una sociedad crecientemente participativa.

### El problema

El problema del sistema político es doble: por una parte se trata de un problema de legitimidad; por el otro se trata de una aparente incapacidad de alcanzar un plano de negociación aceptable para todos los actores políticos. Pero

la solución de una problemática de esta naturaleza trasciende a los actores individuales: una de las características más palpables de la crisis de legitimidad que experimenta el sistema político es que ninguno de los actores y partidos políticos tiene una representatividad o legitimidad de proporciones significativas: fuera de su núcleo básico, todos los partidos experimentan problemas de representación. En otras palabras, el problema de legitimidad aqueja a todos los partidos y actores por igual.

La problemática general del sistema político afecta a cada una de sus partes de maneras distintas. Aunque el gobierno de Carlos Salinas entró en funciones de acuerdo a los preceptos constitucionales, su triunfo fue severamente cuestionado por la oposición. Las diversas acciones que emprendió el nuevo gobierno desde su inicio, rápidamente redujeron -si no es que eliminaron- el problema de legitimidad que se gestó en las elecciones; sin embargo, prevalecen dos ámbitos de dificultad: por una parte el Congreso, y por otra el problema de legitimidad más profundo que quizá no afecte al gobierno en turno, pero de no resolverse constituiría un factor de erosión del sistema político en su conjunto, probablemente de una manera creciente en forma exponencial.

Es clara la necesidad de modernizar al sistema político; la pregunta es cómo. El sistema político se constituyó en torno al poder Ejecutivo, a través de una acumulación incremental de poder en la figura presidencial. Este esquema favorecía el activismo y liderazgo del presidente, en tanto que sometía a los otros poderes constitucionales. Un esquema de negociación con las fuerzas de la oposición implicaría, por fuerza, un acotamiento del poder del Ejecutivo así como una elevación de la responsabilidad del mismo.

¿Por qué cedería poder el Ejecutivo? Porque ésta sería la única manera de recobrar la legitimidad del sistema y la suya propia. Es decir, el Ejecutivo cedería poder a cambio de poder legítimo por medio de una concesión de poder. El poder

que cedería el Ejecutivo no pasaría necesariamente a manos de la oposición, sino que se adicionaría a los otros poderes constitucionales. En otras palabras, es posible utilizar la enorme fuerza instrumental, política y discrecional en manos del Ejecutivo para construir un nuevo esquema político que, a su vez, limitaría el poder del propio Ejecutivo. El resultado sería un esquema político de pesos y contrapesos al servicio de la vida institucional y no de alguno de los partidos políticos en lo particular.

### La democracia en México

Mucho se ha hablado -y abusado- del concepto de democracia a partir de las elecciones de 1988. Todos los partidos reclamaban paternidad de la democracia mexicana y, sin embargo, todos utilizaban el concepto de una manera imprecisa y sólo en la medida en que convenía a sus intereses inmediatos. Es evidente que una mayor competencia política, la disponibilidad de un sistema efectivo de pesos y contrapesos, así como una paridad relativa entre los poderes constitucionales entrañarían, intrínsecamente, una transparencia en los procedimientos políticos y esto es un componente natural de la democracia. Sin embargo, uno de los aspectos que se evidenció en las semanas posteriores a los procesos electorales de 1988 fue la diversidad de definiciones sobre lo que es la democracia y, sobre todo, la vaguedad de las mismas.

Existe un conjunto de prerequisites que debe caracterizar a una sociedad para que la democracia sea posible; éstos no son automáticos ni idénticos en todas las sociedades, pero su esencia es reveladora: a) una sociedad puede ser democrática en la medida en que sus ciudadanos tengan una situación de igualdad básica frente a la ley, es decir, la posibilidad real de defender sus derechos fundamentales frente a la autoridad y frente a los otros ciudadanos; b)

de la misma manera, una sociedad puede aspirar a la democracia cuando sus ciudadanos tienen la libertad básica de tomar decisiones fundamentales sobre sus vidas; c) una sociedad, para ser democrática, requiere de la existencia de una diversidad de entidades e instituciones autónomas y totalmente independientes del gobierno y con capacidad crítica para generar una opinión pública plural y representativa de la sociedad como un todo; y d) una prensa libre, diversa, crítica y plural.

El número de características que se pueden atribuir a la democracia para ser funcional varía según la definición que se utilice. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la enumeración de los requerimientos se emplea para negar su factibilidad en México. Es evidente para cualquier observador que en la sociedad mexicana sólo algunos núcleos, quizá minoritarios, alcanzarían a satisfacer el tipo de requisitos que se apuntaron en el párrafo anterior y, sin embargo, la falta de cumplimiento absoluto de los requisitos formales no impide la implantación de los elementos cruciales que constituyen un esquema democrático. Lo contrario sería equivalente a caer en la tautología de negar la democracia porque no hay democracia.

El planteamiento que se debe elaborar es el de la adopción de las formas, estructuras, valores y mecanismos de la democracia real, en paralelo a la incorporación de una serie de instrumentos que permitan que todos los grupos de la sociedad alcancen una participación efectiva en el ámbito de la democracia. Es decir, la democracia puede venir acompañada de un proceso de transición que cobijara a los grupos más marginados de la población con el objetivo claro y preciso de darles cabida en un esquema más amplio.

Pero ¿qué es la democracia? La definición más tradicional -el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo- no resiste un análisis responsable. En primer lugar, en ningún país del mundo ha gobernado "el pueblo". Excepción

hecha de las ciudades-Estado griegas -donde la población se congregaba en el ágora y votaba directamente sobre los asuntos del gobierno-, todos los sistemas políticos del mundo están estructurados sobre la base de la democracia indirecta a través de la elección de representantes. De ahí el concepto de democracia representativa. En segundo lugar, virtualmente todos los países del mundo están caracterizados por la existencia de una "clase política", es decir, de un conjunto de ciudadanos cuya vocación es el ejercicio del poder (dentro de los partidos políticos, en la administración pública, etcétera). En una democracia, la existencia de individuos que se convierten en políticos profesionales normalmente no impide el ascenso de otras personas al ejercicio del gobierno (de hecho, si el ascenso fuese imposible, no sería una sociedad democrática). Pero la existencia de una "clase política" es un hecho indisputable que altera, aunque no necesariamente impide, el ejercicio de la democracia.

Quizá más importante que los dos factores anteriores, es difícil creer que la democracia "por y para el pueblo" sea concebible como algo intrínsecamente viable y a la vez legítimo. Los griegos "inventaron" la democracia por dos razones: porque era el mejor sistema para garantizar la participación de la población -y, por lo tanto, la legitimidad de los procesos sociales y políticos-, y porque la democracia impedía la tiranía y la dictadura<sup>1</sup>. La democracia fue creada para evitar que se constituyera un gobierno tiránico sin tener que recurrir a la violencia o a la guerra civil. En esta definición tenemos los dos factores críticos para el funcionamiento de una sociedad democrática: por una parte evitar un gobierno tiránico (de ahí la necesidad de pesos y contrapesos); y por otra parte la necesidad de llevar a cabo la alternancia en el poder sin violencia (de ahí la necesidad de la participación popular libre a través de los mecanismos electorales para garantizar el gobierno de las mayorías).

En este esquema, la democracia se convierte en un mecanismo de acción

social y de participación política donde el objetivo no es el gobierno del pueblo, sino un método para la toma de decisiones por parte de la sociedad<sup>2</sup> que, a su vez, impida la tiranía. En este sentido, la democracia se convierte en un instrumento para hacer transparentes las decisiones gubernamentales así como para impedir la consolidación de una dictadura.

Definida de esta manera, la democracia adquiere una dimensión de realismo que en su versión idílica es imposible. La pregunta es cómo pasar del esquema en el que hoy nos encontramos al de la democracia.

### Pesos y contrapesos

La democracia se hace posible en la medida en que se generan los instrumentos de equilibrio que la hacen realidad. A estos factores se les llama "pesos y contrapesos". La idea de establecer un sistema de balances entre los poderes constitucionales y de generar mecanismos "automáticos" de equilibrio surgió de la necesidad de dar forma y cuerpo a las estructuras de la democracia, donde el objetivo era el de evitar los abusos de cualquiera de los componentes del poder. Los equilibrios harían que todos y cada uno de los grupos políticos y de los poderes constitucionales encontrarían límites naturales a su capacidad de acción; es decir, el poder político tendría límites que el propio arreglo institucional impondría. Esta sería la implicación del cambio del poder político puro por poder político legítimo, donde el segundo entraña límites a la capacidad de acción de cada uno de los poderes.

¿Cómo se definirían esos límites? En la definición de los pesos y contrapesos entra la combinación de negociación con la oposición y el liderazgo del gobierno. De adoptarse la segunda vertiente propuesta antes (en el sentido de que el gobierno defina el modelo del nuevo sistema político y le de forma en las

negociaciones), los parámetros de acción del poder Ejecutivo previsiblemente serían mayores que de seguirse la opción de "remiendos" en la relación Congreso-Ejecutivo y oposición-gobierno.

Hay dos tipos de pesos y contrapesos: los formales y los informales. Los primeros se refieren a las facultades efectivas con que cuenta cada uno de los poderes constitucionales y que entrañan límites a la acción de cada uno respecto a los otros. En la actualidad, el factor que más disputa la oposición es la predominancia del Ejecutivo sobre el Legislativo, la cual tiene raíces no sólo informales (como los que resultan naturalmente de la existencia de un partido corporativista como el PRI), sino también formales, como son las atribuciones constitucionales del Ejecutivo. Este esquema operó en la historia de México de una manera indisputada porque el PRI era un partido abrumadoramente mayoritario y, en consecuencia, la relación Legislativo-Ejecutivo era un tema relevante sólo para los estudiosos, pero no para el funcionamiento político del país.

### La separación de poderes

Uno de los mecanismos formales que las más diversas sociedades han desarrollado para incorporar pesos y contrapesos en el funcionamiento de sus respectivos sistemas políticos ha sido el de la separación de poderes. La idea detrás de este concepto es muy simple: la mejor manera de evitar la posibilidad de abusos en el sistema de gobierno es que existan poderes constitucionales que mutuamente se complementen y vigilen. En este esquema, ninguno de los poderes es superior a los otros, pero cada uno tiene atribuciones distintas que lo especializan. Normalmente el poder Judicial tiene por objetivo el de romper los empates que pudiesen producirse entre el Ejecutivo y el Legislativo; el Legislativo

generalmente tiene facultades de decisión sobre algunas funciones clave del gobierno (como el gasto) en tanto que el Ejecutivo tiene atribuciones amplias en materia de política exterior.

El concepto "separación de poderes" resume la idea de los pesos y contrapesos formales de todo sistema político; el objetivo de tener esta separación de funciones y responsabilidades no es, por sí misma, la de limitar el poder de cada uno, sino la de evitar el abuso del poder -la tiranía- por parte de cualquiera de ellos. En este sentido, la idea de establecer pesos y contrapesos en nuestro país -que, en esencia, implicaría aumentar las facultades y atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial- no implica, por sí misma, el acotamiento del poder del Ejecutivo, sino la creación de mecanismos de equilibrio respecto al mismo. En la práctica esto implicaría dos tipos de acciones concretas: por una parte sería necesario llevar a cabo modificaciones legislativas a efecto de fortalecer la capacidad del poder Legislativo de iniciar leyes y evaluar el funcionamiento del poder Ejecutivo, es decir, convertirse en parte activa y efectiva de la acción gubernamental, aunque con responsabilidades distintas a las del Ejecutivo. Un primer cambio que sería necesario en este rubro sería el de adoptar una nueva legislación electoral que confiriera transparencia a los procesos políticos. El segundo tipo de acción consistiría en definir el conjunto de procedimientos y mecanismos -las reglas del juego- que gobernarían la relación entre los partidos políticos y entre éstos y el gobierno. Para esto sería necesario elaborar un nuevo pacto social.

Los pesos y contrapesos de carácter informal son de muy diverso tipo pero, en esencia, tienen que ver con dos grandes vertientes: la de poder real y la de las tradiciones. El poder real -político, económico, burocrático, social- confiere una capacidad natural de negociación a diferentes actores y grupos; todos los gobiernos del mundo -en su componente tanto Ejecutivo como Legislativo- saben

bien que no es posible gobernar -legislar, aprobar legislaciones fiscales, etcétera- en ausencia de una consideración profunda de los grupos de poder real de su sociedad. Algunos países han desarrollado mecanismos extraordinariamente fluidos para que estos grupos influyeran los procesos legislativos y de decisión política, como es el caso del *lobbying* en Estados Unidos. La existencia de grupos de poder real no implica que éstos decidan el actuar gubernamental, sino que los miembros del Ejecutivo y del Legislativo toman en consideración sus intereses, buscando contraponer los objetivos de los diversos grupos para aumentar su propio margen de maniobra.

Los pesos y contrapesos que son resultado de las tradiciones consisten en "reglas no escritas" de comportamiento político que todas las sociedades van construyendo a lo largo del tiempo. Estas tradiciones son las que han hecho que, por ejemplo, los países europeos nombren al director del Fondo Monetario Internacional y que Estados Unidos nombre al presidente del Banco Mundial: se trata de acuerdos no escritos que todo mundo respeta y cuyo propósito es el de mantener pesos y contrapesos. El mismo tipo de mecanismos existen en todas las sociedades, confiriendo poder *de facto* a grupos, instituciones o entidades que, por tradición, se lo han ganado. Uno de los ejemplos más típicos de lo anterior son los bancos centrales de muchos países, donde la tradición les ha otorgado un papel de equilibrio, independientemente de sus atribuciones formales. En el caso de México, los banqueros privados ejercían funciones de contrapeso en la toma de decisiones económicas del país. Los mecanismos de pesos y contrapesos informales son vitales para la estabilidad política; en tanto que los mecanismos oficiales y formales le dan estructura a la separación de poderes, los mecanismos informales le confieren legitimidad y profundidad.

En el fondo, la esencia del concepto de separación de poderes reside en que el gobierno constituye una responsabilidad compartida por parte de los tres

poderes constitucionales. Las atribuciones de cada poder hacen que cada uno tenga una efectiva capacidad de acción en la sociedad, influyendo en el devenir de la misma. Una efectiva separación de poderes implica que deja de ser válida la crítica implícita a la que se recurrió hace algunos años cuando políticos priístas afirmaban que no querían ser diputados "para discutir", sino miembros del Ejecutivo "para decidir". La separación de poderes obliga a todos a decidir -y a ser responsables de sus decisiones.

### Hacia un nuevo consenso

El sistema político mexicano nació en respuesta a la problemática política evidenciada tras el final de la Revolución. En aquel momento el factor crítico era dar cauce institucional a las diversas fuerzas políticas y sociales, muchas de las cuales exhibían profundas divergencias políticas e ideológicas. La Constitución de 1917 y la conformación del PNR permitieron institucionalizar las diferencias y consolidar una base sólida para el desarrollo del país; se llegó a un consenso sobre los objetivos y los procedimientos que gobernarían la vida política. El consenso de entonces -que podría llamarse "consenso priísta"- le dio al país la posibilidad de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social que se han alcanzado a la fecha, a pesar de las vicisitudes de los últimos lustros.

El problema del presente es radicalmente distinto al del pasado. Hoy las fuerzas políticas que se disputan en el Congreso, en los procesos electorales y, en general, en la arena política, no comparten los valores priístas y rechazan el derecho -o la legitimidad- del PRI para gobernar unilateralmente al país; los partidos de oposición reclaman transparencia en los procesos electorales y participación en los procesos de decisión. Para el gobierno, la conservación del poder es un objetivo lógico, natural y legítimo; para la oposición, aspirar al poder

es un objetivo igualmente lógico, natural y legítimo. La interrogante es cómo hacer compatibles ambas expectativas.

La única opción para México es la de procurar un nuevo consenso. Pretender conservar todo el poder implicaría una creciente pérdida de legitimidad que haría insostenible el mantenimiento del propio poder; ceder todo el poder sería un planteamiento no sólo absurdo, sino infantil, pero sobre todo erróneo. Lo que México requiere es un nuevo esquema de pesos y contrapesos que permita reducir las tensiones políticas, canalizar el conflicto y fortalecer la participación de la sociedad, a través de los grupos y partidos políticos, en los procesos de decisión. Lo que hay que hacer es evidente; también lo son muchos de los vehículos que hay que emplear para alcanzarlo (modificaciones en leyes y procedimientos, por ejemplo). Aún falta el mecanismo político para involucrar a todos los grupos y partidos relevantes en el proceso.

¿Qué haría que los partidos políticos hoy en la oposición acepten negociar y participar en el proceso? Para los partidos que a partir de 1988 tienen la expectativa de llegar al poder, la única posibilidad de incorporarlos en un proceso político reside en hacer transparentes los mecanismos de ascenso al poder y en consolidar bases sólidas que hagan creíble la posibilidad de la alternancia en el mismo. Ambos factores -mecanismos transparentes y posibilidad de alternancia- son necesarios; cada uno por su lado tiene mérito, pero no suficiente como para garantizar la institucionalización de los procesos. En otras palabras, en un esquema como éste, el ascenso al poder se determina como resultado de los mecanismos que han sido consensualmente aprobados y no como consecuencia de la buena o mala voluntad de cualquiera de las partes. Puesto de otra manera, una gubernatura, por ejemplo, no podría "dársele" a la oposición si es que ésta la ganó: la gubernatura es de quien la gana en los procesos electorales, no de un partido en lo individual.

Así como la Constitución de 1917 constituyó un Pacto Social entre las fuerzas revolucionarias, el México de hoy requiere un nuevo pacto social que permita, en las palabras del Presidente, "ponerse de acuerdo en lo fundamental y discrepar en lo secundario". Dadas las características del México de hoy, el nuevo consenso que emergería del pacto social, previsiblemente consistiría en un acuerdo en dos niveles: el de lo fundamental y el de los procedimientos. Lo fundamental serían valores como nación y la soberanía del país, en tanto que los procedimientos serían las reglas del juego que gobernarían la relación entre Congreso y Ejecutivo, y entre el gobierno y la oposición. El poder Judicial cobraría una enorme importancia al tener la responsabilidad de mediar, en un sentido jurídico y político, entre los otros dos poderes y, al menos en el corto plazo, entre el gobierno y la oposición. El consenso tendría que ser sobre procedimientos y no sobre objetivos, primero porque tal cosa sería imposible: cada grupo y partido tiene objetivos contrapuestos a los demás. Pero, además, un acuerdo sobre procedimientos -una vez aceptado lo fundamental- permitiría una evolución natural de los procesos políticos y electorales, independientemente del partido que en un momento dado detente el poder. En este sentido, el acuerdo institucional debe llevar a que los mecanismos de pesos y contrapesos regulen la vida política del país, respondan a las demandas de representación de la sociedad y permitan que el sistema político se consolide y logre su continuidad de manera legítima. El objetivo debe ser el de construir el México del futuro; dado que hay discrepancias importantes entre los partidos políticos sobre cómo debe ser ese futuro, la tarea hacia adelante debe ser la de conformar los mecanismos que permitan canalizar esos desacuerdos de una manera institucional y transparente. La conformación de dichos mecanismos no sólo haría corresponder a la estructura política con la social y económica, sino que se convertiría en el pivote para alcanzar el éxito en los procesos de transformación en los que actualmente está inmerso el país.

A partir del diagnóstico de la problemática política del México de hoy, en este estudio se desarrollan una serie de propuestas sobre la manera cómo se harán funcionales, de acuerdo con el panorama social, político y económico actual, los mecanismos de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano. Estos mecanismos responden generalmente a un conjunto de condiciones sociales, económicas y políticas en un momento determinado. El acuerdo institucional a partir del cual dichos mecanismos funcionan no se da en el vacío; en cambio, responde al contexto y desarrollo de las esferas y estructuras sociales. Así, los modelos clásicos de pesos y contrapesos, que han servido para vigilar y controlar al poder, han sido resultado de cambios histórico bruscos. Estos mecanismos constituyen una respuesta a las demandas por la modificación de la estructura política en una sociedad determinada. El capítulo I describe la gestación de los mecanismos clásicos de pesos y contrapesos, y describe la historia de estos mecanismos en México y cómo éstos han correspondido a situaciones concretas. La respuesta a un panorama económico a través de cambios en la estructura política -incorporando mecanismos de pesos y contrapesos-, es de hecho una manifestación de la relación bidireccional que existe entre la estructura económica y política.

Así como los cambios en las relaciones políticas exigen un replanteamiento de la estructura económica, los cambios en la estructura económica requieren de una respuesta paralela de la estructura política. Esta relación bidireccional es la que analiza el capítulo II. Importantes transformaciones económicas que algunos países están experimentando constituyen respuestas a cambios sustanciales del equilibrio y relación políticos. México no es la excepción. La actual reforma económica presenta simultáneamente dos racionalidades: tiene el objetivo de enfrentar el largo periodo de estancamiento económico que ha sufrido el país y lograr la recuperación de su crecimiento; a través de esto, tiene como propósito la

consolidación y estabilidad políticas. Sin embargo, la reforma económica está generando nuevas relaciones entre los actores sociales y políticos, y así, está agotando los mecanismos y acuerdos tradicionales del sistema político mexicano. Por lo tanto, la transformación económica y social del país requiere un proceso paralelo de transformación política.

Las elecciones del seis de julio de 1988 fueron la más clara evidencia del proceso de cambio en las relaciones políticas y del desgaste del sistema político mexicano. El deterioro de los mecanismos tradicionales de representación y el agotamiento de los acuerdos que regían al sistema político mexicano se manifestaron en las elecciones como una crisis de representación y de legitimidad. A partir de la contienda electoral de 1988, el capítulo III señala las principales manifestaciones de los problemas de representación y legitimidad frente a las transformaciones que están sucediendo en la esfera social y económica.

El agotamiento del sistema político mexicano ha sido analizado desde diferentes perspectivas. El capítulo IV hace una síntesis del problema actual del sistema político a través de las distintas visiones que presentan los partidos y analistas sobre la realidad política en México. Esta síntesis destaca el problema de representación en el sistema político mexicano, ante el cual no existe un acuerdo institucional que le dé solución.

El reto del sistema político mexicano -a partir del diagnóstico que se presenta en la primera parte del libro-, lo constituye el impulso hacia la negociación entre los actores y fuerzas políticas para lograr establecer un acuerdo consensual sobre las reglas que han de regir el funcionamiento del sistema político. Este acuerdo fomentará que los mecanismos formales de pesos y contrapesos funcionen de hecho, den respuesta a la situación actual, y que los mecanismos de representación ofrezcan efectivamente la posibilidad de que la sociedad participe en la toma de decisiones del gobierno. La segunda parte de

libro la constituye un conjunto de propuestas sobre los acuerdos que tenderían hacia el establecimiento de un nuevo consenso nacional.

La Constitución mexicana reconoce diversos mecanismos de pesos y contrapesos, como la división de poderes, un sistema de organización del Estado de tipo federal, y distintas formas democráticas para la toma de decisiones públicas -los procesos electorales, la existencia de un sistema de partidos políticos y la inviolabilidad de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, estos mecanismos no son funcionales. De hecho, el poder se ha concentrado en el Ejecutivo a costa del Legislativo, del Judicial y de los gobiernos locales. Los acuerdos que se deben negociar versan precisamente sobre las vías específicas y los procedimientos para hacer operativo el modelo democrático y hacer funcionales los mecanismos de pesos y contrapesos reconocidos ya en el pacto Constitucional. En esto consiste la idea de un "nuevo consenso nacional" que pueda restaurar la legitimidad del sistema político mexicano. El capítulo V describe la manera cómo la división de poderes Ejecutivo-Legislativo puede hacerse efectiva. Esto se logrará sólo mediante un acuerdo sobre las reglas de la competencia electoral y la existencia de un sistema de partidos políticos competitivo. Ambos elementos son indispensables para garantizar la autonomía política del poder Legislativo y para volverlo realmente representativo, tanto de la pluralidad de fuerzas políticas como de las demandas de representación y participación de la sociedad.

La legitimidad del sistema político se va a recuperar no sólo en la medida en que se establezcan las nuevas reglas del juego político, sino en que éstas efectivamente se cumplan y existan mecanismos para sancionar sus violaciones. De ahí la trascendencia de un poder Judicial que pueda asegurar que la Constitución y las leyes derivadas de ésta se cumplan efectivamente, y que además proporcione vías para que los mismos ciudadanos puedan vigilar a sus

gobernantes en el ejercicio del poder. El capítulo VI explora el papel que el poder Judicial puede jugar en el momento político del México de hoy, asegurando la existencia efectiva de un estado de derecho y limitando los excesos del presidencialismo. Además propone vías para mejorar su desempeño como mecanismo de contrapeso político.

La ineficacia de los mecanismos constitucionales de pesos y contrapesos no sólo ha llevado a la concentración del poder en manos del Ejecutivo, sino a la centralización del mismo a costa de los gobiernos locales y de las heterogeneidades regionales. A partir de la reforma económica, los costos del centralismo se hacen más que nunca evidentes. Hoy en día existe una conexión estrecha entre la efectividad de la reforma económica y un proceso de descentralización. Esta última, sin embargo, no debe ser solamente administrativa, sino política. El capítulo VII analiza la estrecha relación que existe, por un lado, entre la reforma económica y la necesidad de descentralizar la toma de decisiones políticas y económicas; y por otro, entre la descentralización y la necesidad de democratizar el sistema político mexicano. Estos tres elementos interactúan para conformar el panorama político y hacen evidente el vínculo entre una economía abierta y un sistema político abierto.

Los mecanismos formales de pesos y contrapesos, como la separación de poderes y la descentralización, adquieren profundidad sólo a partir de la existencia de un sistema político abierto y democrático que garantice la participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas. Para ello se requiere de un sistema de partidos político competitivo, que represente opciones reales para los ciudadanos, y de un conjunto de reglas aceptadas consensualmente que regulen los procesos electorales y establezcan quién está legitimado para tomar las decisiones públicas. El Capítulo VIII explora la posibilidad de que en el sistema político mexicano se desarrolle un sistema de partidos políticos competitivo y que

éste se constituya como un espacio plural de comunicación entre la sociedad y el gobierno. Para ello, es necesario que los partidos políticos lleven a cabo reformas internas, en distintos niveles, que los hagan capaces de ser verdaderamente representativos.

En conjunto, los acuerdos institucionales que han de regir el funcionamiento del sistema político mexicano deben partir de un consenso entre los principales actores del mismo. Sólo de esta manera, se logrará conformar la estructura política que el país requerirá en el próximo siglo, visión que es presentada en el Epílogo de este libro.

## I. MODELOS DE PESOS Y CONTRAPESOS

México está sufriendo transformaciones de gran envergadura. El proceso de liberalización económica responde a la necesidad de recuperar el crecimiento económico y, con esto, elevar los niveles de vida de los mexicanos. Sin embargo, el acuerdo político institucional se ha mantenido intacto. Este acuerdo resolvió el problema del desequilibrio político en el México posrevolucionario, y resultó sumamente exitoso en su objetivo de promover el cambio con estabilidad política. Sin embargo, las transformaciones ocurridas en las últimas décadas desbordan las reglas del pacto histórico que las hizo posibles.

El camino hacia formas más complejas de organización tanto económica como social exigen de un desarrollo paralelo en las instituciones políticas; su ausencia pone en peligro el orden político. Es por ello difícil conjugar procesos de cambios profundos con estabilidad política. Durante un largo periodo México ha constituido una excepción. Sin embargo, el acuerdo institucional que permitió por muchos años el cambio con estabilidad, ahora lo obstaculiza y no ofrece ninguna garantía para la convivencia pacífica entre los diferentes actores políticos.

Por ello resulta evidente la necesidad de transformar las estructuras, así como los mecanismos y procedimientos que caracterizan al sistema político. Es necesario reestablecer mecanismos que permitan equilibrios entre las diversas fuerzas sociales, eviten el abuso del poder, y que sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a las cambiantes condiciones de la realidad. Para ello es preciso darle forma a un nuevo acuerdo institucional.

Este capítulo está dedicado a analizar el origen y la naturaleza de un arreglo político crítico para la estabilidad política: los pesos y contrapesos. No sólo en su elaboración teórica, sino como el marco institucional que diversas sociedades han desarrollado para evitar los abusos de cualquiera de los

componentes del poder y para asegurar una interacción en equilibrio de todos los actores políticos.

Las sociedades contemporáneas que han incorporado mecanismos de pesos y contrapesos han logrado un equilibrio dinámico que ha permitido a sus sistemas políticos cambiar y adaptarse, sin interrumpir ni obstaculizar su propia dinámica de desarrollo. De ahí la importancia del concepto de pesos y contrapesos para el momento político que vive el país. Aunque este concepto tiene ya una larga tradición en México y la intencionalidad de su aplicación ha estado presente en nuestras constituciones, es necesario rescatarlo y replantearlo. Mecanismos efectivos de pesos y contrapesos, con equilibrios tanto sociales como constitucionales, no sólo darán respuesta a los problemas de representación y participación del sistema político, sino también a las nuevas relaciones y demandas que la reforma económica está generando, provocando un círculo virtuoso que fortalecerá y asegurará su éxito.

### El concepto de pesos y contrapesos y la separación de poderes

El concepto de pesos y contrapesos es tan antiguo como la propia reflexión sobre las cosas de la política y ha sido propuesto y reformulado en todas las épocas. Es por ello que en la teoría contemporánea confluyen cuatro grandes tradiciones del pensamiento político:

a) De la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, se hereda la tipología de las formas de gobierno, entre las cuales se distinguen tres formas puras -democracia, aristocracia, monarquía- y tres formas corruptas -plutocracia, oligarquía, tiranía-, según aquél que detenta el poder gobierne de acuerdo al interés general o al interés propio. Asimismo, dicha tradición lega al pensamiento político y jurídico de Occidente la distinción entre las tres funciones básicas del

gobierno: la legislativa, jurisdiccional y administrativa, así como la necesidad de que estas actividades no estén asentadas en la misma persona u órgano para evitar que todo el poder se concentre y se dé lugar a la tiranía <sup>1</sup>.

b) La tradición medieval lega la teoría de la soberanía popular. Los juristas medievales elaboraron la teoría de la soberanía popular partiendo de algunos pasajes del Digesto, los cuales sirvieron para demostrar que, sea cual fuere el efectivo detentor del poder soberano, la fuente originaria de este poder es siempre el pueblo; esto abrió camino a la distinción entre la titularidad y ejercicio del poder. Más tarde en una de las obras fundamentales del pensamiento político medieval, el Defensor Pacis de Marsilio de Padua, se afirma abiertamente, y se demuestra con diversos argumentos, el principio según el cual el poder de hacer las leyes concierne únicamente al pueblo, el cual atribuye a otros tan solo el poder derivado de la función ejecutiva<sup>2</sup>.

c) De las teorías del contrato social, la idea de que el origen de la sociedad y el fundamento del poder político se encuentra en un contrato, es decir, en un acuerdo que significa el fin de un estado de naturaleza y el inicio de un estado social y político. El contrato consiste en que los ciudadanos de una nación transfieren a un gobernante parte de sus derechos privados, el cual a su vez garantiza el bien común de los ciudadanos y se obliga a sí mismo a ejercer el poder de conformidad con las reglas previamente establecidas. Las implicaciones más importante de esta concepción son, por un lado, la libertad e igualdad entre los hombres como base de la construcción de toda sociedad, y por el otro, el principio político fundamental de que el poder se encuentra limitado por los mismos términos del contrato, de donde emana su legitimidad. Esta noción más tarde evoluciona hacia la teoría moderna del Estado de derecho constitucional según la cual el gobierno, para ser legítimo, debe actuar conforme a las leyes y dentro del límite de los derechos inviolables.

d) De la teoría formulada por Montesquieu en el Espíritu de las leyes, se hereda el célebre principio de separación de poderes, que él toma y reelabora de la tradición clásica, y en la que establece que para evitar la tiranía y asegurar así la libertad es necesario que el poder se divida en los tres órganos que forman al Estado, y que cada uno ejerza su función compensadora y modificadora. Si el poder Legislativo, el poder Ejecutivo y el poder Judicial estuvieran en manos de un sólo organismo no habría garantía para la libertad política.

El concepto de pesos y contrapesos y la separación de poderes no es, sin embargo, una elaboración artificial de teóricos, juristas o politólogos. Es el resultado de la experiencia política en toda la historia de Occidente al generar mecanismos automáticos que permitan evitar los abusos de cualquiera de los componentes del poder y asegurar una interacción en equilibrio de todos los actores políticos.

Para ilustrar lo anterior, se presentan a continuación las experiencias de diversas sociedades que lograron establecer y consolidar mecanismos de pesos y contrapesos en sus sistemas políticos. La constante presente en todas ellas es el cambio, el movimiento hacia formas más complejas de organización tanto económica como política y social. La diversificación de las fuerzas sociales trae como consecuencia inevitable una continua alteración de la estructura de poder que, al chocar con marcos institucionales estáticos, irrumpen en crisis e inestabilidad políticas. Por ello, la tarea ha consistido en adaptar los acuerdos institucionales a realidades cambiantes y con ello reestablecer mecanismos efectivos de pesos y contrapesos.

El desarrollo teórico se ha nutrido de estas realidades y se ha convertido, en la mayoría de los casos, en una voz legitimadora del cambio. Sin embargo, el mundo de las ideas a su vez se ha adelantado a estos procesos impactando el devenir de los acontecimientos. Lo que a continuación se presenta es un intento

de conjugar ambas dimensiones.

### La polis griega

Fueron los griegos quienes inventaron la política. Además de la palabra concreta, casi todos los términos de la actual ciencia política tienen un origen griego. También fueron los primeros en reflexionar sobre los problemas del Estado, su gobierno, las relaciones entre los diferentes grupos sociales y el funcionamiento de las instituciones. Asimismo, los griegos han sido los primeros, entre todos los grupos humanos, en crear un tipo de Estado que exigía de todos los que formaban parte de él una participación real en la vida política, en la vida de la ciudad, en la polis. Esto explica la pasión que la política despertó entre los griegos y explica también que la ciencia política haya surgido espontáneamente entre ellos (2).

Una de las primeras disputas de que se tenga noticia en torno a las diferentes formas de organización política y de gobierno es narrada por Herodoto. El es el primero en presentar la célebre trilogía monarquía-aristocracia-democracia, sobre la cual más tarde profundizará Aristóteles y que influirá el pensamiento político hasta hoy en día.

Aprovechando el legado teórico de sus antepasados, Aristóteles marca un hito en la historia de las ideas políticas. Al profundizar sobre las tres formas de gobierno y al hacer una distinción entre las formas puras e impuras, Aristóteles proyecta una de sus mayores preocupaciones: la propensión a formas tiránicas de ejercicio del poder, que se alejan de las leyes y de los intereses de la colectividad. Esta misma preocupación lo lleva a indagar sobre la naturaleza del Estado y el funcionamiento del gobierno reconociendo en este último las siguientes funciones: 1) la de promulgar las leyes, 2) la de adjudicar y aplicar las leyes a los individuos y

3) la de administrar la cosa pública<sup>3</sup>. Es decir, las funciones de gobierno son la legislativa, jurisdiccional y administrativa las cuales se deben complementar y vigilar para que ningún poder se erija por encima de otro.

La labor teórica de Aristóteles, y en general de los filósofos griegos, correspondió a la par a una clasificación lógica y a la descripción concreta de los regímenes políticos que existieron en la antigüedad helénica. La Política de Aristóteles es, en este sentido, menos una teoría que una exposición razonable de los hechos.

El desarrollo político experimentado por las ciudades griegas y su desenlace en formas democráticas de gobierno y de toma de decisiones, obedecieron a una dinámica marcada por dos acontecimientos interrelacionados: un estado de guerra permanente y la aparición del comercio mercantil. La primera influyó en la superación de las instituciones monárquicas ya que produjo el predominio de la nobleza militar y con ello el surgimiento de un gobierno aristocrático. Pero los cambios económicos que se sucedieron a partir del siglo VII a.c., principalmente con la difusión del comercio marítimo, tuvieron un impacto determinante sobre la forma de organización política. La formación de una burguesía ciudadana vino a modificar la estructura de poder imperante y con ella la necesidad de reformular los acuerdos institucionales de la contienda política. El resultado fue el surgimiento de la oligarquía plutocrática, donde el acceso a órganos de decisión estuvo restringida a la aristocracia y al estrato de la burguesía con mayor poder económico. Sin embargo, este arreglo institucional no reestableció el equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales. El problema de participación y representación de la burguesía y de los estratos más pobres quedó sin solucionarse.

La ausencia de canales institucionales de participación para ciertos grupos de la burguesía -que apoyaban el ascenso de gobiernos tiránicos- hizo necesario

abrir al sistema político a estos grupos. La democracia surge como el convenio social que reconoce la existencia de esta nueva clase social, proporcionándole canales adecuados de participación y sometiendo esta diversidad de intereses a la ley; en otras palabras, reestableciendo mecanismos efectivos de pesos y contrapesos.

### La experiencia europea del periodo medieval

En el largo periodo de diez siglos que comprende la Edad Media -desde la caída del Imperio Romano hasta el siglo XV- es posible reconocer que en Europa se generó un macrosistema político que logró tener éxito durante varios siglos; su desarrollo ejemplifica a aquellos sistemas que limitan al poder con flexibilidad y dinamismo<sup>4</sup>.

A la gran unidad política representada por la Roma Imperial, le sucede el fraccionamiento y la dispersión del poder. Los mecanismos de control imperial -un gobierno central fuerte y una maquinaria burocrática eficaz- no resisten los embates de las invasiones bárbaras. El Imperio pierde el monopolio sobre el uso de la fuerza física y con ello abre posibilidades a nuevas formas de dominación. Aprovechando este vacío político, la aristocracia terrateniente y eclesiástica se aseguran una posición dominante en la arena política medieval.

Sin embargo, ésta no es capaz de proporcionar mecanismos o instituciones que reestablezcan el equilibrio perdido. Por ello, los intentos de reunificar al Occidente sobreviven durante los primeros siglos de este periodo; intentos infructuosos debido a que el poder creciente de la aristocracia terrateniente y la extensión de su autoridad, minan las posibilidades de creación y la consolidación del poder en el centro.

El afianzamiento de la aristocracia terrateniente como clase hegemónica no

reestablece el equilibrio unitario, pero sí equilibrios fragmentados, a través de la creación de unidades políticas y económicas -microsistemas- que, al interactuar dentro y entre sí, fueron desarrollando un macrosistema político con redes de equilibrio en dos niveles<sup>5</sup>.

A nivel micropolítico, la red de equilibrios descansaba sobre la relación de vasallaje; sistema basado en acuerdos o pactos mutuos en donde el señor concede tierras y protección a un noble de menor rango a cambio del reconocimiento de su autoridad, obediencia y lealtad. Es así como, sobre la base de los siervos, se establece toda una pirámide de señores feudales hasta culminar con el emperador. Esta serie de soberanías fragmentadas a lo largo de toda la formación social facilitan el equilibrio y la estabilidad política por varios siglos.

A nivel macropolítico los equilibrios se establecen a través de la división funcional del poder. Entre los dos grandes poderes de la Edad Media, el emperador y el papa, se establece un conjunto de competencias y funciones diferenciadas. El emperador tiene autoridad sobre los asuntos temporales y el Papa sobre los asuntos espirituales. Pero existen además asuntos en los cuales los dos órganos tienen competencia compartida y deben colaborar entre sí para el bienestar de la monarquía. Esta división de funciones satisfizo la importantísima función de impedir que sus actividades competitivas llevaran al sistema político en una dirección de aniquilamiento total.

La relación entre los niveles micro y macro, materializada en la relación de la nobleza feudal con el rey, contiene elementos de ambos subsistemas. Entre el rey y la nobleza también existe una relación de vasallaje, pero a su vez existen competencias y jurisdicciones diferenciadas. Aunque a primera vista hay contrapesos efectivos y parece existir un empate entre ambos poderes, las monarquías medievales fueron una amalgama inestable de soberanos feudales y de reyes débiles.

Asimismo, este macrosistema político es lo suficientemente flexible para permitir instancias de libertad en los márgenes<sup>6</sup>. Es así como surgen ciudades libres con formas semi-democráticas de gobierno. Todas ellas logran arrancar al poder establecido cartas, fueros o patentes que garantizan o amplían sus libertades y que limitan, en la práctica, el poder del soberano. Es de esta manera como se logra formar un sistema ecológico de intereses que permite a los actores políticos y económicos proseguir con flexibilidad sus propios proyectos.

No cabe duda que el surgimiento de este tipo de arreglo político respondió a realidades históricas y materiales concretas, pero sus matices y peculiaridades fueron determinadas por la fusión de dos tradiciones de organización política y social: la germánica y la romana<sup>7</sup>. La tradición germánica exige que el poder sea confirmado por el pueblo y que el gobernante responda de sus actos. Antes de entregarle el poder al gobernante, el pueblo le podía exigir la celebración de un pacto, en el que se estipulaba que, si el gobernante cumplía su parte, el pueblo lo obedecería, e si no, non. Asimismo, la tradición germánica, impregnada de valores de lealtad y cohesión, anteceden y facilitan las relaciones de vasallaje. Por su parte, Roma hereda a este sistema su concepción legal y administrativa. Dura lex, sed lex, pacta sunt servanda y otros principios que imbuyen un respeto racional a la ley, limitan tanto a los gobernantes como a los súbditos, establecen principios y reglas generales, y obligan a que la autoridad gobierne bajo principios transparentes, escritos y objetivos<sup>8</sup>. Asimismo, la administración romana que Europa hereda señala competencias y jurisdicciones diversas, funciones que ciertos órganos realizan, un aparato burocrático y un cierto ideal de racionalidad en las decisiones.

Esta mezcla produce un sistema que algunos teóricos medievales llamaron la República Cristiana<sup>9</sup>; elaboración teórica que comprendió y abarcó la diversidad de instituciones, normas, tradiciones y valores que pululaban en el gran mosaico

europeo, y cuya intención última era comprender aquellos factores que determinaron y equilibraron, por casi un milenio, el funcionamiento de los sistemas reales de gobierno <sup>10</sup>.

### El modelo inglés y el contrato social

Al analizar la constitución inglesa, Montesquieu<sup>11</sup> encontró que, al estar el poder organizado en diversas corporaciones que lo compartían, se creaba un mecanismo que aseguraba que los derechos fundamentales de la población fueran respetados por el poder público. El éxito de este arreglo político - formalizado en la constitución- consistía en integrar los intereses aristocráticos y oligárquicos con los del pueblo y los del monarca (los diversos estamentos weberianos) en un sistema complicado que nadie podía por sí mismo modificar, creando un sistema natural de equilibrios -un sistema ecológico de intereses, con un mecanismo homeostático- que se ajustaba al desarrollo real de las fuerzas económicas sociales y políticas<sup>12</sup>.

Es por ello que la monarquía de los Estuardo desencadenó una revolución política, al intentar romper con este sistema natural de equilibrios y querer consolidar su poder absolutista. Esta revolución logró preservar las características primitivas del sistema tradicional y acentuar sus características democráticas, garantizando a la nueva clase -la burguesía comercial, industrial y financiera- sus prerrogativas y derechos<sup>13</sup>.

Desde entonces, el parlamento se convirtió en el instrumento de una política común de la aristocracia y la burguesía, opuesta a la extensión del poder real y partidaria de su limitación. Posteriormente, cuando la burguesía se consolida como clase hegemónica, se promueve la extensión del sufragio y el debilitamiento de la Cámara de los lores, convirtiendo al parlamento en el

instrumento de la burguesía para establecer una democracia liberal.

El intento de explicar y justificar estos procesos políticos motiva la aparición en Inglaterra de ideas que, fundadas en la tradición intelectual europea, encuentran un ángulo novedoso. Esta es la "teoría del contrato social", que aparece como la hipótesis de fundación de la sociedad. Thomas Hobbes<sup>14</sup> y John Locke<sup>15</sup> son los autores más característicos de esta posición. Estos autores respondieron e intentaron explicar las circunstancias concretas en que vivieron y la gran revolución que transformó a su patria en el siglo XVII. Hobbes, que vivió los horrores de la guerra civil, la cual culmina con la decapitación del rey Carlos I y los excesos de la república bajo el "protector" Cromwell, quedó impresionado de la crueldad que el hombre muestra con el hombre cuando no existe un gobierno que imponga el orden y la paz, homo hominis lupus est. De esta experiencia se deriva su descripción sobre el estado de naturaleza como un estado de guerra permanente, de todos contra todos, y en el cual, una vez que los hombres se cansan de la guerra, se da lugar a un pacto entre los contendientes por el cual ceden su derecho de autogobierno, a condición de que todos hagan lo mismo y entreguen ese poder a un representante. El compromiso de este último es conservar la paz interna y defender al grupo de la amenaza externa.

Locke vivió la segunda revolución inglesa a finales del siglo XVII, durante la cual la burguesía naciente exigía que se le garantizaran sus derechos de propiedad y su derecho a intervenir en el gobierno del reino. Después de la abdicación del rey Jacobo II y la toma del poder por Guillermo y María de Orange, la revolución de la burguesía había quedado casi completa. Sólo faltaba un aparato conceptual para legitimar la revolución. Este planteamiento debía considerar los mecanismos que asegurarán el respeto a la vida y a la propiedad<sup>16</sup> - característica constitutiva de su identidad de clase-, así como definir los medios políticos capaces de garantizar ese respeto. Esta función la cumplió la teoría

política de Locke. Este autor da contenido al contrato social en la Inglaterra del siglo XVII, donde la propiedad territorial adquiere características centrales. En el proceso nacen las libertades civiles y el gobierno parlamentario fundamentado en leyes decididas por los hombres.

A partir de esta concepción contractualista se plantea la revolucionaria posibilidad de que el pueblo revoque al gobernante su mandato y reasuma su soberanía y libertades originales, las cuales son siempre imprescriptibles e inalienables, puesto que "el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"<sup>17</sup>. Se gesta así un gobierno acordado por los hombres haciendo uso de dos condiciones básicas: su libertad para llevar a cabo actos políticos y la igualdad entre los hombres. Pasando este punto -el reconocimiento de la libertad e igualdad de los hombres-, las teorías monárquicas caen como castillo de naipes. A partir de entonces, el ejercicio del poder ya nunca sería igual.

### El modelo francés

El sistema político francés es el producto de una larga evolución, cuyo punto de partida esencial se remonta a 1789. Este año es el inicio de la edad moderna de Francia y el fin del llamado antiguo régimen. Es también el año en el que se materializa el impacto del pensamiento ilustrado: las ideas de igualdad y libertad así como de soberanía popular, minan de manera irreversible la fuente de legitimidad tradicional de la monarquía. Los discursos sobre el origen de la desigualdad entre los hombres y el Contrato social, obras ambas de Rousseau, sientan las bases filosóficas para el derrocamiento del antiguo régimen. Por ello la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre son fundamentalmente rousseauianas.

Es en este contexto intelectual en el que la monarquía llega a su fin. Sin embargo, éste no fue el único factor que determina su derrocamiento. Fueron las propias equivocaciones de la vieja monarquía, que no se supo adaptar a la nueva situación creada por el progreso de la burguesía, las que provocaron el choque revolucionario. Como consecuencia inmediata de esta revolución, resultó un trauma profundo, que rompió durante largo tiempo el consenso nacional, es decir, el acuerdo de los ciudadanos sobre un número de normas comunes que les permitan vivir unidos. Por lo tanto, tampoco se crearon las instituciones que reestablecieran el orden político. Durante todo el siglo XIX, estas condiciones históricas provocaron la necesidad de buscar de manera constante un compromiso difícil que permitiese fundar un régimen aceptable para la mayoría de los franceses<sup>20</sup>. Se experimenta con los regímenes monárquico, republicano, imperial y, durante la república, con los modelos parlamentario y presidencial. Después de esta serie de experiencias breves y variadas, la república parlamentaria constituyó un marco de este tipo más o menos estable, que se aplicó durante un siglo.

Pero es hasta el momento en que se logra establecer un régimen que incorpora elementos del régimen presidencial con elementos del régimen parlamentario -que permite gobiernos fuertes y libertades democráticas en un régimen pluripartidista- cuando por fin se encuentra un equilibrio estable entre las diversas fuerzas políticas, entre la tradición y la modernidad.

### El modelo norteamericano

Inicialmente, la revuelta de las trece colonias de América contra la metrópoli inglesa no es el combate de un sistema contra otro. Los colonos no luchan contra los nobles y el rey de Inglaterra: su rivalidad comercial con las empresas

metropolitanas es causa principal del conflicto<sup>18</sup>. Sin embargo, una vez iniciada la lucha era preciso darle una perspectiva ideológica que actuara como fuerza unificadora. Los principios de la revolución cultural propagados por toda Europa, a través de Hobbes, Locke y Rousseau, sentaron las bases para establecer la única plataforma política posible: una sociedad liberal e igualitaria contra la vieja sociedad monárquica y aristocrática.

Una vez obtenida la independencia, los nuevos estados se enfrentaron ante un dilema: mantener su autonomía o buscar un tipo de arreglo que organizara la convivencia entre ellos. El temor a perecer como nación motivó a que se conformase una confederación. Sin embargo, este tipo de arreglo resultó ser sumamente débil y se impuso la necesidad de un poder central fuerte. Con ese propósito, se reunió la Convención en Filadelfia en 1787 y fue esta Convención la que votó la actual Constitución de Estados Unidos. Esta Constitución es una obra de compromiso entre las tendencias federalistas que exigían el reforzamiento de la autoridad de la Unión y las tendencias antifederalistas que querían mantener la independencia de los Estados; por ello la Constitución no estableció un poder federal suficientemente fuerte. A pesar de ello, con el triunfo de los estados del norte en la Guerra de Secesión (1865), los poderes federales y el gobierno central se fortalecieron, a la vez que se consolidó la ideología liberal y el capitalismo.

El experimento político realizado en Estados Unidos a fines del siglo XVIII buscó dividir el poder para asegurar que ningún grupo pudiera obtener tal parte que pudiera tiranizar al resto de la sociedad<sup>19</sup>. Sólo en esto se siguió la tradición política clásica; su genio consistió en diseñar mecanismos de retroalimentación que mantuvieran un equilibrio dinámico -homeostasis- en la sociedad política y que éstos actuaran con transparencia. En el modelo norteamericano estos mecanismos para asegurar la homeostasis fueron: una constitución capaz de transformarse en el tiempo; la separación de poderes (Ejecutivo, Legislativo y

Judicial); la división del poder Legislativo en dos cuerpos con funciones, origen y términos diferentes; un poder Judicial descentralizado, con integrantes determinados por la ley o electos popularmente; la colaboración de los poderes en las funciones de gobierno; elecciones con términos fijos para la renovación del poder Legislativo; un mecanismo de control permanente y estable, la Suprema Corte, cuya función es evaluar la actuación de los otros mecanismos contra el plan constitucional, pero sin poder coactivo propio para hacer valer sus juicios; una variedad de jurisdicciones territoriales, estableciendo un ámbito federal y gobiernos y jurisdicciones locales y municipales.

### Los modelos conceptuales de la separación de poderes en México

En el modelo mexicano se encuentran influencias formales del pensamiento de Rousseau principalmente, y en menor medida e indirectamente de Hobbes y Locke, y Thomas Paine, a partir de la Constitución americana y los debates del Federalista. Estas influencias quedaron plasmadas en los diferentes documentos constitucionales a partir de la llamada Constitución de Apatzingán hasta la presente Constitución de 1917, en conceptos como el de la "soberanía originaria del pueblo y su derecho a modificar su forma de gobierno", o en las garantías a los derechos individuales<sup>21</sup>. La Constitución norteamericana fue el modelo que adoptaron las constituciones mexicanas en su parte orgánica, incluyendo la separación de poderes y la unión federal<sup>22</sup>. También encontramos en la organización política del país influencia formal e informal de las ideas corporativistas de los teóricos de Salamanca, a través de la tradición legal colonial y las Leyes de Indias -que estuvieron vigentes hasta mediados del siglo XIX-, así como las ideas de las juntas municipales de gobierno que surgieron en 1808, principalmente encarnadas en el licenciado Primo de Verdad, Fray Servando

Teresa de Mier, Ramos Arizpe, Fray Melchor de Talamantes y Azcárate, los claustros universitarios y los colegios de abogados que participaron en los procesos de estructuración del nuevo Estado mexicano<sup>23</sup>.

Estas dos tradiciones se han mezclado en formas diversas a través del tiempo para ir conformando un Estado que integra características de ambas. Los ejemplos son muchos: las garantías individuales y las garantías sociales; la democracia formal y los esquemas corporativistas; la igualdad jurídica y las legislaciones especiales; la propiedad individual y la propiedad social; las libertades económicas y el intervencionismo estatal en la economía; la separación formal de poderes y la supremacía presidencial; la modernidad y la tradición, etcétera. México es como una pirámide que ha venido estructurándose en estratos que se superponen unos a otros. Cada nueva adición al conjunto se integra sobre las partes ya existentes, y toma parte de su significado del sustrato<sup>24</sup>.

#### Intentos por establecer mecanismos formales de pesos y contrapesos

Una vez alcanzada cierta estabilidad, los gobiernos de México, lo mismo que los de otras naciones, han desarrollado algunos mecanismos de pesos y contrapesos. Estos siempre han servido para crear regímenes más estables en el mediano y largo plazo<sup>25</sup>. Desde el periodo colonial existieron mecanismos que aseguraban el reparto del poder entre los actores políticos y que funcionaban para balancear y equilibrar el uso del poder. A semejanza del sistema inglés descrito por Montesquieu, la constitución española -la colonial mexicana incluida- también era un sistema ecológico de intereses en equilibrio homeostático, pero ciertos mecanismos internos de la monarquía buscaban como objetivo principal acrecentar el control y la integración del vastísimo imperio español<sup>26</sup>, impidiendo el crecimiento de fuerzas centrífugas, dificultando y obstaculizando posteriormente el

rápido desarrollo de la sociedad y de la economía<sup>27</sup>.

Las circunstancias que se presentaron a partir de 1808 en México y en España cumplían cabalmente las condiciones que la teoría exigía para que el pacto anterior fuese considerado disuelto y el pueblo tuviera la libertad de hacer un nuevo contrato. Esta teoría política permite abiertamente la posibilidad de que los individuos reasuman su libertad original y establezcan un nuevo pacto político más adecuado a las circunstancias. Así, los representantes de la facción insurgente, reunidos en el Congreso General en Chilpancingo en 1814, que se decían representantes de todo el pueblo, pudieron organizarse políticamente bajo un régimen republicano de división de poderes. Es interesante hacer notar, sin embargo, cómo en los mismos documentos que expresan las ideas contractualistas se filtran conceptos de instituciones que reflejan los vínculos tradicionales, como el monopolio religioso de la iglesia católica, los fueros y privilegios legales, el reconocimiento a la existencia de comunidades indígenas, etcétera.

El periodo comprendido desde la Independencia hasta la muerte del presidente Juárez en 1872, contempla una multitud de intentos infructuosos por restablecer en el sistema político los mecanismos de pesos y contrapesos. La Constitución de 1824 estableció los mecanismos formales y durante cuatro años pareció posible que el país lograría consolidar la forma republicana de la separación de poderes. Pronto los conflictos de las élites se profundizaron, los intereses particulares de grupo, regionales e ideológicos tomaron primacía sobre los intereses nacionales y se inició un periodo de anarquía, pronunciamientos y cuartelazos, y de guerras civiles y extranjeras.

En este medio siglo se experimentaron los regímenes federal y central, el imperio y la dictadura; se establecieron congresos unicamerales y bicamerales; se inventó el Supremo Poder Conservador con funciones políticas que en realidad

correspondían a la Suprema Corte de Justicia; y se alteró la Constitución ininidad de veces. Sólo después de la muerte de Juárez se inicia un breve periodo en que la democracia y la separación de poderes, con base en la Constitución de 1857, cobran realidad en la República Restaurada, durante la administración del presidente Lerdo de Tejada. Este breve cuatrienio "democrático" cede su lugar al régimen personal de Porfirio Díaz<sup>28</sup>.

El Porfiriato reorganizó un mecanismo de pesos y contrapesos durante su periodo de gobierno<sup>29</sup>, pero la excesiva dependencia en el presidente Díaz impidió que se institucionalizara. En el periodo posrevolucionario estos mecanismos se reestablecieron e institucionalizaron, a partir de la presidencia de Calles, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario y, más tarde, con la estructuración de los sectores en el PRM. De esta manera, el partido y sus sectores, además de constituir un instrumento de control, sirvieron como mecanismos de pesos y contrapesos frente al poder formal del presidente. En los últimos veinte años, con el crecimiento y creciente complejidad del país, estos mecanismos han sufrido un serio desequilibrio al fortalecerse diversos grupos sociales, particularmente la burocracia federal en detrimento de los sectores de menores ingresos y de las capas medias de la sociedad.

Es interesante observar que, primero el Porfiriato y después el sistema posrevolucionario<sup>30</sup>, intentan crear un sistema ecológico de intereses que los apoye y permita el desarrollo de las fuerzas sociales, pero éste entra en dificultades por su estructura misma. Esto ocurre, en primer lugar, porque el sistema está fundamentado en una estructura excesivamente simple, con un grupo limitado de actores políticos, con altos costos de entrada y con reglas que no premian la competencia, lo que hace que rápidamente se convierta en un club exclusivo y privilegiado, que no es capaz de modificarse, al tiempo que la sociedad general se amplía, y que opta por enfatizar los elementos de control social para

preservar su status favorecido.

En segundo lugar, la estructura se debilita porque ésta parte de un compromiso entre un grupo muy reducido, constituido por las élites modernas (con una abrumadora mayoría que sigue dominada por formas de organización y valores de tipo antiguo), en el cual se da la unificación a través de lazos personales en una gran pirámide, pero que guarda intactas las referencias teóricas de la legitimidad moderna. las cuales se vislumbran como un objetivo que debe ser alcanzado<sup>31</sup>. Finalmente, el mecanismo homeostático de este sistema de intereses se fue modificando con el tiempo, favoreciendo un filtrado cada vez más idiosincrático de la información del medio ambiente que recurrió a valores y parámetros cada vez más de corto plazo y de carácter técnico, por lo que el sistema no logró adaptarse eficazmente a las cambiantes condiciones, permitiendo que se presentara una crisis profunda. La primera desemboca en la revolución de 1910. La segunda es la que se vive actualmente y que aún no concluye.

Al eliminarse diversos mecanismos de pesos y contrapesos, la institución presidencial, apoyada en la burocracia de la administración federal, adquirió un excesivo poder, destruyendo el equilibrio del sistema. Por ello, la tarea actual debe ser la de reestructurar el mecanismo de pesos y contrapesos, fomentando la estabilidad y el desarrollo de un nuevo equilibrio homeostático, y satisfaciendo una demanda política fundamental de toda la sociedad mexicana.

Los elementos para que se establezcan en México un sistema moderno de pesos y contra pesos, claro y transparente, eficaz como promotor de estabilidad política y de modernización económica, capaz de establecer procedimientos que fomenten una mayor democratización de la vida política, ya existen. La historia del país está llena de ejemplos de ellos, pero la coyuntura actual requiere del impulso gubernamental para iniciar el proceso y para hacerlos funcionar.

A partir de dicho impulso, fundamentado en el reconocimiento de los cambios que han sucedido, y que están sucediendo en la esfera económica y social, y que además se han acelerado con la reforma económica, será posible lograr una negociación de la cual surjan los mecanismos de pesos y contrapesos y el consenso sobre los acuerdos institucionales que han de regir al sistema político mexicano. De esta manera será posible que México alcance un equilibrio homeostático de intereses que responda a las actuales demandas de participación y representación de la sociedad y que constituya la base sobre la cual se alcance el éxito en el proceso de modernización del país.

## II. ECONOMIA ABIERTA Y SISTEMA POLITICO CERRADO

La política y la economía son dos procesos que se nutren mutuamente. Las relaciones entre éstas pueden ser evidentes, pero en ocasiones son más sutiles. De lo que no hay duda es que la relación entre ambos procesos sociales es estrecha y, en muchos sentidos, determinante en forma recíproca. La política económica y la naturaleza misma de la economía tienen un efecto directo sobre la estructura del sistema político. Una economía cerrada demanda un sistema político cerrado; de la misma forma, una economía abierta requiere de un sistema político abierto y competitivo. La falta de congruencia entre la economía y la política conlleva una crisis inexorable. México ha entrado en un proceso de profundas transformaciones económicas, de ahí que el tema de la relación entre la economía y la política, y el problema en él implícito, sea tan álgido en este momento del país. El propósito de este capítulo es el de explorar las implicaciones políticas que la política económica puede traer consigo y especular sobre las perspectivas del sistema político a partir de la apertura de la economía.

El problema de la relación entre la economía y la política no es algo nuevo. Para el México de los noventa, sin embargo, esta relación es crítica, como ya lo ha sido en otras etapas de su historia. Algunas de las relaciones que caracterizan a la economía y a la política son por demás obvias. Una situación caótica en la economía puede traer consigo un rápido deterioro político. Esto ocurrió, por ejemplo, con la hambruna que afectó al país en el año 1907, misma que desencadenó un rápido proceso inflacionario a sólo un par de años de distancia de la caída de los precios de los metales que México exportaba. Estos sucesos indudablemente fueron factores fundamentales en la caída de Porfirio Díaz. De la misma manera, decisiones o acciones en el ámbito político pueden traer consecuencias económicas de gran envergadura. Esto ocurrió, por ejemplo, con la

creación del Partido Nacional Revolucionario, el cual constituyó un basamento político para la estabilidad económica y la etapa de crecimiento que siguió. Un ejemplo de las consecuencias económicas negativas que una acción política puede traer consigo fue la decisión del gobierno de López Portillo de sostener un tipo de cambio por razones políticas. En todos estos casos, la interacción entre los factores económicos y los políticos es profunda y trascendental; la relación no es determinista, sin embargo, porque ambos factores -los económicos y los políticos- pueden ser causa o efecto, indistintamente, según las circunstancias. La existencia de interdependencia entre la política y la economía es evidente, aún cuando las relaciones de causalidad sean cambiantes; pero ¿cómo afectan los factores políticos a los económicos y viceversa?

#### Política y economía: la relación bidireccional

La interacción entre la economía y la política es crítica; pero además de las vinculaciones más evidentes, es necesario analizar las relaciones más profundas no sólo por su importancia conceptual, sino porque éstas son particularmente relevantes para el México de hoy. En primer lugar, no hay pruebas en la historia de que exista una relación causal unidireccional; es decir, sería falso afirmar que la economía o la estructura económica determinan los eventos políticos, o viceversa, de una manera sistemática. Un análisis histórico de cualquier sociedad revela una compleja dinámica bidireccional donde los procesos económicos y los políticos interactúan continuamente, reforzando o debilitando la estabilidad social en su conjunto. En algunos casos podría haber una mayor prominencia de los eventos o condicionantes políticos -determinando efectivamente a la economía-, en tanto que en otros la realidad económica impone condiciones sobre la política, determinando con frecuencia el devenir político.

Algunos casos internacionales de la evolución de los procesos económicos y los políticos, y de cómo éstos han fortalecido o debilitado las estructuras democráticas, ejemplifican con claridad la interacción entre los dos procesos en diversos contextos. Francia, España, Australia y Gran Bretaña son países cuyos gobiernos han adoptado políticas o las han cambiado según las presiones políticas y económicas. Con esto, han logrado ajustes económicos exitosos sin fracasos electorales y, por lo tanto, un fortalecimiento relativo de los sistemas políticos respectivos y de la democracia.

El gobierno socialista de Mitterrand ganó las elecciones presidenciales de 1981 con base en una plataforma política que prometía crecimiento económico, mayor participación del gobierno en la economía, creación de empleos, mejores salarios y un aumento en el gasto destinado a programas sociales. A los pocos días de haber tomado posesión, Mitterrand puso en marcha su proyecto a través de varias nacionalizaciones, aumento del gasto en programas sociales y modificaciones a la ley laboral. Para los países de Europa Occidental, el programa económico de Mitterrand era un verdadero experimento. No sólo por las innovaciones que presentaba sino por su alejamiento de las políticas económicas seguidas por sus respectivos gobiernos. Mitterrand rompía con la ortodoxa economía de Giscard D'Estaing, pero sobre todo con la política inglesa que, a partir del ascenso de Margaret Thatcher, había cambiado el mapa económico europeo.

Mas el alejamiento fue temporal. A mediados de 1982 Mitterrand dio marcha atrás en su programa económico. La inflación interna y la realidad económica internacional acabaron por imponerse. La inflación se elevó inmediatamente después de iniciado el programa y en el sistema monetario europeo el franco se devaluó 3.5%<sup>1</sup>; por su parte, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se incrementó, como porcentaje del PIB, de 0.8 en 1981 a

2.2 en 1982<sup>2</sup>. En este contexto, Mitterrand podía haber optado por perseverar en su proyecto inicial -aunque con crecientes costos políticos y electorales- por lo que decidió enfrentar el problema y dar un viraje en política económica. Así, a pesar de los posibles costos que la nueva política económica traía aparejada -como un mayor desempleo-, la problemática política que el proyecto económico inicial generó terminó por obligar a un cambio en este último. El resultado económico en Francia fue un crecimiento elevado y el resultado político fue la reelección de Mitterrand en 1988. Esta medida universal de éxito político confirmó que las decisiones del presidente francés en materia económica habían sido más populares que las que parecían naturales a sus apoyos partidistas originales. La interacción política y económica fue determinante en el proceso: Mitterrand optó entre su proyecto económico con un posible caos electoral o un cambio económico con un éxito político. El ganador neto fue el proceso democrático francés que determinó tanto el proyecto inicial de Mitterrand como su eventual eliminación.

El éxito de la política económica instrumentada por Felipe González en España (aceleración del ritmo de crecimiento de 1.2% en 1982 a 3.5 en 1987, debido en gran parte al aumento de las exportaciones) se debe, en parte, a su buen diseño, pero sobre todo al respaldo político que el gobernante español alcanzó en un momento crítico para la democracia de ese país. Los diversos sectores de la sociedad española comprendieron que sin un pacto social -entendido éste como consenso nacional, compromiso político y conciliación de intereses- no habría avance económico ni democrático. Esta necesidad se concretizó con los pactos de la Moncloa en 1977. Es en este marco en el que Felipe González llega al poder. Él entiende que dependiendo del desempeño económico se consolidaría el avance democrático. Por ello, desecha recetas keynesianas para salir de la crisis, y adopta medidas de la llamada nueva

ortodoxia, posponiendo así las promesas hechas a sus bases más cercanas y sacrificando el apoyo electoral de corto plazo en aras de la construcción de una base política mayoritaria que, en el contexto de una política económica exitosa, fortalecería la democracia. Esta decisión llevó a que su política económica tuviese que ser, irónicamente, mucho más ortodoxa que la que hubiera instrumentado un presidente de derecha por razones de credibilidad: a un gobernante de derecha - como ocurrió con Reagan en Estados Unidos- muchos electores le perdonan excesos económicos, en materia de gasto, por ejemplo; a un gobernante socialista los electores no le perdonan ningún exceso de este tipo. En el caso de España, Felipe González tuvo que ganarse la credibilidad con acciones concretas sumamente ortodoxas.

En 1986 Felipe González logra reelegirse, refrendando el compromiso político y el consenso nacional, y obteniendo la legitimidad necesaria para seguir adelante con su proyecto económico. Para 1989 el partido de González (PSOE) experimentaba problemas políticos severos por los bajos salarios reales aunque, paradójicamente, no por el hecho de que el desempleo hubiese alcanzado porcentajes elevadísimos (de hasta 25%). España logró trascender el umbral del "realismo" cuando la población aceptó los beneficios de largo plazo a pesar de los costos en términos de desempleo de corto plazo; el concepto rector fue simple: todas las alternativas eran peores. En 1989 Felipe González volvió a ganar una mayoría parlamentaria, afianzando así el proceso de cambio económico y político. Para España en los setenta, un factor político absoluto era el que no podía caerse en una situación económica tal que incentivara una creciente acción política del ejército en contra de la joven democracia. La "nueva" política económica - instrumentada, paradójicamente, por un gobierno socialista- acabó siendo el vehículo para terminar con cualquier posibilidad en esa dirección.

Por su parte, el partido laborista australiano, reelecto en julio de 1987, ha

estado enfrentando el reto de integrar a su país a la dinámica económica internacional -objetivo comúnmente asociado con el partido conservador de su país. Pero en este caso han sido los laboristas quienes han decidido actuar al respecto, al margen de cualquier consideración ideológica. La racionalidad de los laboristas ha sido muy clara: por un lado tienen que revertir las tendencias de deterioro de sus principales indicadores económicos (desempleo, estancamiento económico e inflación); por el otro, deben hacerlo sin impactar negativamente a los grupos que son su base de apoyo más cercana, es decir, las centrales obreras.

Hasta 1987 se había seguido una política de apertura gradual, pero el peso de su deuda externa (30% del PIB) y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (de 6% del PIB) forzaron a que el proceso de apertura se acelerara, principalmente a través de la liberalización de los mercados financieros. A pesar de las aparentes contradicciones ideológicas, la lógica política ha predominado en la toma de decisiones gubernamentales; con base en ello, el gobierno logró forjar un consenso nacional sobre los objetivos por alcanzar, lo que ha facilitado el proceso de ajuste y apertura. El resultado económico ha sido que la inflación ha bajado de 10% en 1986 a 7.2% en 1988,<sup>3</sup> las cuentas fiscales arrojan un superavit y la balanza de pagos ha mejorado. Como en el caso de Mitterrand, la población ha premiado políticamente al gobierno con su reelección, a pesar de que las medidas impuestas en el ámbito económico han seguido un lineamiento que normalmente no se asocia con los partidos laboristas. Al igual que en otros países, en Australia, la interacción entre los factores políticos y los económicos ha determinado el devenir histórico.

La llegada al poder de Margaret Thatcher, en 1979, rompió con el consenso existente basado en el pleno empleo y el Estado benefactor. Su plataforma electoral prometía una política económica deflacionaria -con todo lo que ello implicaba- y la reducción de la actividad del gobierno en la economía. La política

iniciada por Thatcher rompía con las concepciones socialdemócratas y keynesianas tradicionales que habían orientado el manejo de la economía inglesa en las décadas anteriores. Por eso mismo se trataba de un reto político: un cambio tan radical requería de un éxito inmediato para que el gobierno siguiese siendo legítimo. A diferencia de sus contrapartes en Francia, España o Australia, el gobierno inglés fue electo como un gobierno abiertamente conservador. Esto implicó que el gobierno nunca contó con el apoyo de las centrales obreras y, sin embargo, los resultados económicos le han conferido al Partido Conservador una victoria electoral en tres ocasiones, lo que no hubiese sido posible sin el apoyo del voto de los obreros.

En los cuatro países descritos, los gobiernos -de una u otra ideología- reaccionaron ante los condicionantes políticos y económicos, instrumentando políticas que fortalecían su permanencia, independientemente de sus programas económicos iniciales, o de la ideología formalmente profesada por el partido en el poder. La racionalidad en todos los momentos fue de carácter político: un gobierno que no sienta las bases para el desarrollo futuro pierde el apoyo del electorado y fracasa en la siguiente justa electoral. En este sentido, la interacción política económica fue, como lo es siempre, bidireccional. Los ejemplos descritos demuestran cómo la democracia se fortalece y profundiza cuando un gobierno toma las decisiones necesarias para construir el futuro, aún cuando éstas pudiesen ser impopulares en el corto plazo.

### Implicaciones políticas de la modernización en México

También en México, es posible reconocer la relación bidireccional que guardan los procesos políticos y económicos. El proceso de modernización que ha comenzado el país, la modificación radical de la economía, implica

necesariamente cambios fundamentales tanto en el comportamiento y relación, como en las demandas políticas de los actores sociales. En los últimos años, por ejemplo, los cambios y las crisis económicas han causado un proceso acelerado de concientización política. Por su parte, la dinámica política ha causado cambios económicos y ha impuesto limitantes e imperativos políticos en el ámbito económico. Por lo tanto, es necesario que estas estructuras se refuercen mutuamente, no sólo para que sean congruente una con la otra, sino para generar las condiciones necesarias para que la estructura económica sea exitosa y la estructura política se consolide.

La transformación de la economía lleva consigo un cambio radical en la estructura política y social. Por más de 40 años, México se caracterizó por una economía cerrada así como por un sistema político también cerrado. Cada uno complementaba al otro. La industrialización fue seguida a través del modelo de sustitución de importaciones que básicamente consistía en manufacturar en México toda una gama de productos y bienes para el mercado interno. El gobierno desarrolló un marco regulatorio en el cual se restringían las importaciones, se regulaba la inversión extranjera, y se apoyaba en cambio a las empresas domésticas y se inducía la inversión en los sectores considerados prioritarios, a través de subsidios directos e indirectos.

Este modelo, de hecho, creó una planta industrial pero no competitiva, ya que casi no se exportaba y las importaciones estaban restringidas. La economía experimentó un acelerado crecimiento sustentado, por un lado, en el control corporativo que contribuyó a la acumulación del ahorro interno y, aunque desigual, a la ampliación gradual del mercado interno. Por otro lado, se sustentó en un Estado promotor de crecimiento a través de sus inversiones en infraestructura y en el establecimiento de un clima propicio para la inversión privada. El modelo contribuyó a incrementar los niveles de empleo y a las clases medias, pero

provocó también el crecimiento de un aparato burocrático que controlaba a la actividad económica a través de los procesos de toma de decisiones discrecionales que, a la larga, se convirtieron en una fuente primordial de poder político. Asimismo, las relaciones de alianza y control de los sectores se consolidaron y las relaciones políticas mantuvieron rasgos clientelares y patrimonialistas.

A pesar de que el modelo de sustitución de importaciones se agotó desde los primeros años de la década de los setenta, el gobierno trató de evadir la modificación del modelo de industrialización hasta 1985. A mediados de esa década, el país empezó a experimentar dificultades potenciales, sobre todo en la balanza de pagos por la caída de las exportaciones agrícolas que financiaban la industrialización a través de la importación de bienes industriales. El país requirió en ese momento de la exportación petrolera y finalmente del crédito externo.

Conforme se agotó el modelo, el gobierno tomó un papel más activo en la economía canalizando el crédito externo al desarrollo de industrias básicas propiedad del gobierno pero llevó también a una estrangulación en la balanza de pagos con el exterior y sobre todo a una sociedad más impaciente para participar en las decisiones políticas.

El boom petrolero y el crédito externo durante los años setenta permitieron al gobierno posponer ciertas decisiones tanto económicas como políticas que ya eran urgentes. Esto, sin embargo, trajo aparejado un altísimo costo tanto económico como político. Por una parte, la deuda externa creció más que la capacidad nacional para pagar, justo cuando los precios del petróleo cayeron y el crédito externo dejó de ser disponible; el salario mínimo cayó más del 50% en términos reales y el ingreso per cápita también cayó sustancialmente; finalmente,

el margen de triunfos con el que antes contaba el partido oficial fue disminuyendo hasta el que obtuvo en las elecciones de 1988, que fue el menor en

toda la historia.

El programa de liberalización y desregulación de la economía a partir de 1985 se ha enfocado básicamente a:

- la liberalización de importaciones (antes se pagaban tarifas excesivamente altas y se requería de permisos para la importación);
- la eliminación de regulaciones y restricciones a la actividad económica en general, y a la inversión extranjera en particular;
- cambios en la estructura del gasto público, enfatizando la inversión en infraestructura y reduciendo el gasto corriente y el servicio de la deuda;
- la reprivatización de las entidades productivas propiedad del gobierno que consumían una cantidad enorme de subsidios tanto directos como indirectos;
- y, a últimas fechas, el replanteamiento de los subsidios gubernamentales en un intento de que el gasto directo del gobierno llegue a los sectores más pobres.

Cada uno de los componentes del impulso gubernamental busca la eliminación de los obstáculos regulatorios a la recuperación económica y al crecimiento, e intentan transformar el peso excesivo del gobierno en la economía. Esto último significa reconceptualizar el papel del gobierno en la economía y en la sociedad, y convertir al Estado en una entidad flexible que promueva tanto el crecimiento, el empleo y el desarrollo en general.

La reforma económica ha traído consigo consecuencias políticas. Esta ha erosionado rápidamente las viejas estructuras políticas que eran altamente dependientes de patronaje político, clientelismo, preminencia de poderes burocráticos discrecionales en la toma de decisiones y de una tradicional prominencia política tanto del presidente como del partido oficial. Asimismo, se están forzando cambios también en las relaciones políticas. Las manifestaciones

más evidentes han sido, en primer lugar, el resentimiento de burócratas, políticos desplazados, trabajadores y empresarios que están en contra de la liberalización económica. Este resentimiento fue acaparado por una oposición política y lo tradujo en poder político. En segundo lugar, el surgimiento de cambios en las relaciones entre los diferentes actores sociales y políticos que la liberalización está produciendo: relaciones entre empresarios y sindicatos, entre éstos y el gobierno, la pérdida de la esfera de influencia tradicional de la burocracia al perder las fuentes discrecionales de su antiguo poder, etcétera.

Las decisiones en materia de política económica y la evolución política a partir de 1982, pero sobre todo desde 1985, demuestran que la interacción entre lo económico y lo político es constante y, siempre, bidireccional. Por lo tanto, la racionalidad detrás de la transformación que el gobierno ha impulsado es tanto económica como política. Por un lado, representa la modificación de la percepción gubernamental sobre la importancia del comercio internacional y de la reforma económica para el desarrollo del país. Existe ahora la convicción por parte del gobierno de que un comercio más libre puede derivar enormes beneficios para la economía y para el desarrollo del país. Por otro lado, representa también la convicción de que una economía más fuerte traerá consigo una nación políticamente más sólida. De esta manera, la reforma económica es vista como un vehículo tanto para la recuperación económica como para la consolidación política.

Por lo tanto, la liberalización de la economía, la apertura comercial y otros procesos de apariencia meramente económica, fueron resultado de un imperativo político: el de la necesidad de recobrar el crecimiento económico, aun a costa de la afectación de intereses creados. Por su parte, una vez tomadas las decisiones económicas, éstas tienen y tendrán una fuerte repercusión política, particularmente sobre las demandas de participación política de la población. Es

decir, la decisión de modificar el rumbo económico del país, sobre todo a partir de 1985, no fue el resultado de una imposición tecnocrática diseñada para satisfacer una determinada teoría económica. Más bien, la acción específica resultó de un profundo cálculo político, donde el objetivo era la estabilidad política del país. En otras palabras, el objetivo era el mantenimiento del orden político y, por lo tanto, la interrogante que enfrentó el gobierno en aquel momento fue ¿qué es necesario hacer en el ámbito económico para lograr el objetivo de estabilidad política? La decisión de transformar la estructura económica -que resultó de consideraciones políticas- no constituía un mero cambio de estrategia donde se mantiene intacta, en esencia, la estructura de intereses económicos y políticos. El cálculo gubernamental involucraba, de hecho, la modificación de las estructuras políticas, sindicales y empresariales del país, mismas que tenían un interés muy específico en mantener el status quo. La decisión política involucraba una evaluación de largo plazo, donde el imperativo consistía en rebasar la oposición más o menos inmediata en aras de recuperar un crecimiento económico permanente.

En el proceso de toma de decisiones de orden político los elementos que se ponderan son los evidentes: las circunstancias del momento, las opciones de mediano plazo, los intereses encontrados, los grupos de poder, etcétera. En un entorno de crecimiento estable y sostenido, una transformación económica que requiriese de una profunda recesión sería equivalente a un suicidio político. Esto fue precisamente lo que ocurrió en la segunda mitad de los sesenta. De haberse iniciado la liberalización de importaciones en aquel momento, la economía habría evitado el endeudamiento tan rápido de los setenta y la recesión de los ochenta. En los sesenta, sin embargo, el crecimiento económico promediaba 7%, lo que hacía muy poco atractivo, políticamente, iniciar un cambio de estrategia de desarrollo.

El momento en que se modificó la política económica no era uno de jauja

económica; más bien, el país enfrentaba un proceso interminable de recesión, inflación y devaluación de la moneda. Por ello, la opción política en aquella instancia era la de recobrar el crecimiento y enfrentar a los intereses creados o la de evitar la confrontación de corto plazo y condenar al país al estancamiento permanente. En estas condiciones la decisión política tenía una profunda racionalidad lógica y estaba ausente de componentes propiamente ideológicos.

La instrumentación de la política de liberalización ha generado presiones sectoriales y regionales, generales y específicas, que no sólo han aumentado las contradicciones políticas, sino que, en algunos casos, han desquiciado la actividad económica propiamente dicha. Algunos sectores de la industria han abandonado sus actividades industriales para convertirse en importadores; otros, los más, han reestructurado sus operaciones para convertirse en exportadores. A nivel regional, existen ejemplos de transformación que muestran el enorme potencial con que cuenta el país, a la vez que evidencian el retraso de muchos otros. No sólo la frontera norte se ha adaptado a la competencia mundial a través de las maquiladoras -aunque no exclusivamente con base en ellas-, sino que existen estados que han logrado incorporarse a la economía internacional de una manera prodigiosa. Aguascalientes es quizá el mejor ejemplo de esta situación, seguido -de lejos- por Yucatán. Algunos sectores industriales y la mayoría de los estados del país, aún a estas alturas, no se han percatado de la enorme transformación que la nueva estrategia económica entraña.

La mayor parte del proceso de reforma ya se ha atravesado, pero aún queda mucho por instrumentar, particularmente en el área de regulaciones. Asimismo, a pesar de que la modernización del marco regulatorio que afecta a la economía también está en proceso, su éxito depende de cambios políticos para eliminar el amplio poder discrecional que habían gozado las burocracias. El problema actual es, por lo tanto, si todas las regulaciones serán igualmente

modernizadas o si algunos aspectos críticos se quedarán sin resolver, reduciendo la competitividad general y potencial de la economía. El aspecto más importante para que la economía mexicana en los próximos años será la profundidad y el alcance de los cambios en el esquema regulatorio aún prevaleciente.

Para llevar a cabo estas reformas, el gobierno ha tratado de atacar a los intereses creados, la corrupción y las prácticas monopólicas que obstaculizan la reforma económica. La eliminación de las bases de poder de grandes fortalezas políticas a lo largo de la estructura política, ha dado al gobierno cierto margen de credibilidad para instrumentar sus políticas económicas y ha sido, al mismo tiempo, un intento no sólo de reorganizar la vida económica del país sino también la política. La racionalidad de la reforma económica es en ese sentido política: el nuevo gobierno requiere una plataforma creíble para gobernar y necesita también una base para ir dando forma al gobierno y a su partido para el futuro.

Sin embargo, a pesar de los cambios en las relaciones políticas, aún existe una grave contradicción: relaciones políticas cruciales que componían el núcleo del sistema político se están transformando conforme avanza la reforma económica, pero éste último no se ha modificado formalmente y la administración no ha propuesto una nueva estructura política que reemplace a la anterior. Sin una reforma del sistema político, la reforma económica será insostenible. Asimismo, la transformación del sistema político liberará fuerzas que darán un mayor impulso y profundidad a la reforma económica. De esta manera, es posible afirmar que al liberar el sistema político no sólo se dará respuesta a las nuevas relaciones y demandas que la reforma económica está generando, sino que se fortalecerá y asegurará el éxito de la misma.

Las razones por las que aún no se ha respondido a la necesidad de transformar al sistema político pueden enfocarse básicamente en la confianza del gobierno de que, ante los cambios en la estructura económica, el sistema político

ira adaptándose gradualmente; o tal vez a que espera contar con resultados exitosos en cuanto a la transformación económica para tener una posición más creíble para proponer y negociar la reestructuración política. Sin embargo, a pesar de que la reforma económica constituye un factor fundamental para transformar al sistema político, es ya insostenible la antigua estructura del mismo. Es necesario reconocer que la política y la economía son estructuras cuya relación es complementaria y que, por lo tanto, deben ser correspondientes. Los cambios que ya se han puesto en marcha en la esfera económica provocan la necesidad de adaptar al sistema político. Además, la liberalización de éste es, en última instancia, un factor determinante para el éxito de la reforma económica.

#### Economía cerrada y economía abierta: implicaciones políticas

Los ejemplos internacionales y la reciente experiencia de México también ilustran otra faceta de los fenómenos políticos, misma que es directamente relevante al México de hoy: las economías cerradas tienden a generar menos participación política y, en cambio, producen una mayor acción por parte de grupos de interés, en tanto que las economías abiertas tienden a fomentar una participación ciudadana más amplia. Esto, que a primera vista parece dogma, es una realidad que se repite caso tras caso. La razón es simple. En una economía cerrada, el gobierno tiene la última palabra en todas las decisiones críticas para el desarrollo. Independientemente de las modalidades electorales y democráticas de cada país, una economía cerrada le confiere al gobierno una mayor capacidad de acción y control sobre la economía. Esto ha hecho que se hable, sin justificación objetiva alguna, de mayor soberanía en una economía cerrada que en una abierta. La realidad, sin embargo, es más compleja: el gobierno tiene mayor capacidad de decisión en una economía cerrada, pero también se ve acosado por toda clase de

intereses que pretenden influir sobre las acciones gubernamentales en beneficio de esos grupos. El resultado es que la población no tiene incidencia sobre el desarrollo, en tanto que los grupos de interés tienen una desproporcionada capacidad de afectarlo. El gobierno, por su parte, se convierte en una caja negra para beneficio de los grupos de interés, a costa del apoyo político que una mayor participación ciudadana podría generar. Este es el círculo vicioso que han logrado vencer países como España, Francia y Australia, a cuyos gobiernos recientes uno fácilmente podría haber asociado con la búsqueda de una economía cerrada.

En un mundo interdependiente y dinámico como el actual, la cerrazón económica es insostenible en términos económicos porque condena a los países a la pobreza. Pero lo que es poco estudiado es que la cerrazón económica también es insostenible por razones políticas: no sólo el empobrecimiento viene naturalmente asociado con una pérdida de legitimidad para el gobierno, sino que la población reconoce las coyunturas políticas y reprueba al gobierno que no las enfrenta. De esta manera, la cerrazón económica es materia del pasado; pero eso no resuelve el problema político. Una economía abierta requiere de su contraparte política. Un sistema político hipercontrolado choca contra la apertura económica y acaba por desmantelarse crisis tras crisis. No es posible imaginar que un gobierno, al liberalizar la economía y desechar mecanismos de control económico opresivos, pretenda que sea posible mantener ese mismo tipo de controles sobre el sistema político. De ahí que, como demuestra España, la liberalización económica viene inexorablemente ligada a la liberalización política, aunque no haya siempre coincidencia entre uno y el otro en materia de tiempos.

La relación entre la economía y la democracia es patente en la discusión sobre una economía cerrada y una economía abierta: la segunda es siempre más democrática que la primera. En una economía cerrada los diversos grupos de interés de la sociedad -usualmente los sectores corporativos- ejercen presión

continúa sobre sus gobiernos para obtener beneficios particulares, a costa de todos los demás. Esto es lo que explica porqué en una economía cerrada la democracia real es mucho menor que en una economía abierta; o, puesto al revés, que las sociedades más participativas y donde los ciudadanos en lo individual tienen mayor capacidad de afectar los procesos económicos, políticos y sociales son aquéllas que tienen una gran interacción económica con el resto del mundo.

Indudablemente, una mayor relación económica con el resto del mundo resta autonomía a los gobiernos de cada país en lo individual; pero aquí, nuevamente, nos encontramos con la paradoja de la interacción político-económica: existe una racionalidad y un beneficio político obvios en elevar los niveles económicos de la sociedad; por otra parte, un mayor éxito económico, que en la economía internacional, crecientemente global e interdependiente, significa mayor integración a la economía mundial, va de la mano con liberalización y apertura, lo cual reduce la capacidad de determinación y control de los gobiernos nacionales en el ámbito económico. Algunos países han optado por la cerrazón económica para evitar supuestas pérdidas de soberanía, para luego revertir tales posturas en aras de un mayor éxito económico y los consecuentes beneficios electorales para sus gobiernos. Tarde o temprano los gobiernos se convencen que el empobrecimiento (asociado cada vez más con la cerrazón económica) implica una mayor pérdida de soberanía y un menor margen de maniobra que la apertura: la soberanía acaba siendo un concepto de fortaleza como nación y no dentro de la nación. Tal ha sido el caso de Noruega y Dinamarca respecto a la Comunidad Económica Europea o los ya citados ejemplos de gobiernos socialistas y laboristas que han actuado en forma independiente de su ideología oficial. Un proceso similar llevó a Canadá a negociar un ambicioso acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y a nuestro propio país a firmar dos acuerdos comerciales

bilaterales con ese país en los últimos años.

Todos estos ejemplos ilustran un factor político muy importante para la nueva realidad económica internacional: el concepto de soberanía ha adquirido nuevas definiciones en la medida en que la actividad económica trasciende las fronteras nacionales. Esto no necesariamente implica mayor o menor soberanía, sino que la manera de alcanzarla ha variado, toda vez que el desarrollo económico de cada país depende de factores radicalmente distintos a los del pasado. Otro factor político que la apertura económica hace posible para países como el nuestro es el de la aparición de demandas crecientes de participación política.

#### Política y economía: participación y crecimiento

La relación entre lo político y lo económico tiene una implicación fundamental para la estabilidad política: implica que si bien la estabilidad política es fuertemente dependiente del desempeño económico, también hay evidencia empírica para afirmar que el desempeño económico depende de la participación política. De otra manera, sería imposible introducir una reforma económica en cualquier sociedad. Ejemplos de estos procesos abundan: desde Corea, donde el crecimiento económico sostenido llevó a crecientes demandas de participación política, hasta el caso de Irán, donde las demandas políticas destruyeron el modelo de crecimiento diseñado por el Sha en los sesenta y setenta. La interacción entre lo económico y lo político es lo que decide el devenir histórico de cada país. También incide directamente sobre el desarrollo del sistema político.

Una política de reforma económica sólo puede lograrse de una de dos formas: o se lleva a cabo por medios democráticos o se impone desde arriba. En el primer caso se encuentran países como España y Gran Bretaña; en el segundo el ejemplo más evidente es Chile. Lo interesante e importante de la política de la

reforma económica es que ésta es (o puede ser) popular (al grado de que gobiernos como el de Margaret Thatcher fueron reelectos en tres ocasiones). Pero quizá el ejemplo más importante es el de Chile, donde el éxito de la reforma económica hizo crecer, hasta el punto de ser incontenible, el reclamo democrático. Además, es paradójico que una reforma económica impuesta por la bota militar no sea punto de contención significativo en el reclamo democrático: prácticamente nadie en la oposición chilena disputa la bondad de la política económica. En el caso chileno, la evolución económica creó las condiciones para la redemocratización política, sin con ello restar fuerza a la reforma económica misma: la política económica elevó las demandas políticas sin por ello poner en entredicho a la política económica. Similar ha sido el caso de Corea, donde el extraordinario crecimiento económico generó demandas por la democratización, mismas que fueron incontenibles y terminaron por poner fin a la dictadura militar.

En este contexto, una vez despertado el clamor democrático -por sí mismo o, como en el caso de Chile, por la ilegitimidad del régimen- la democratización de los procesos de decisión no sólo se vuelve posible, sino que constituye -en términos generales- la única opción de sobrevivencia política y de transformación económica. Este razonamiento tiene hoy evidentes implicaciones para México.

### Economía y democracia

¿Existe alguna relación entre la apertura de la economía y la apertura política? Como muestran los casos de Chile y Corea, la relación es profunda y es inherente al proceso de liberalización económica; es decir, la liberalización económica -entendida ésta como un proceso de apertura comercial respecto del exterior, pero también como uno de eliminación de impedimentos al desarrollo económico en el interior- genera su propia dinámica política que, tarde o

temprano, modifica la raíz de las relaciones políticas y sociales de la sociedad.

La relación entre la evolución económica y la participación política no es unidireccional, ni es automática. Aunque el propósito de este capítulo no es discutir las teorías sobre la relación entre lo económico y lo político, hay un conjunto de perspectivas en la literatura que arrojan luz sobre los problemas de los sistemas políticos frente al el cambio económico, por lo que es importante describirlas, sin ninguna pretensión de cubrir todos los aspectos relevantes en el plano teórico. En la literatura que se ha abocado al problema del cambio económico y su interacción con la estabilidad política destacan dos grandes corrientes que han teorizado la relación entre estos elementos<sup>4</sup>. El modelo tradicional, desarrollado fundamentalmente por la escuela ortodoxa de política comparada<sup>5</sup>, partía del supuesto de que un mayor crecimiento económico llevaría a una mayor igualdad social, lo que, a su vez, conllevaría una creciente participación política en un entorno de estabilidad social y política. No incidentalmente, las teorías que sustentaban estos principios se han llamado de la modernización, pues partían del supuesto que existía un proceso natural, casi biológico, de transformación de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas. Esta corriente teórica tuvo una manifestación específicamente dirigida a América Latina en el famoso libro de Rostow, Las etapas del crecimiento económico<sup>6</sup>, que señalaba, casi como libro de texto, el modo de alcanzar el desarrollo a través de la industrialización. Rostow argumentaba que existía una secuencia natural entre el crecimiento industrial y la modernidad, y entre ésta y la estabilidad política. Esta perspectiva teórica cayó en desgracia como resultado de la evidencia empírica: prácticamente todas las sociedades subdesarrolladas que entraron en procesos de modernización en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (sobre todo con el inicio de la industrialización), terminaron en situaciones de severa inestabilidad política, golpes de estado y gobiernos

militares.

La otra corriente teórica, también dentro de la escuela de política comparada, que se ha abocado al problema de la relación entre el desarrollo económico y la participación política constituye una severa crítica a los esquemas tradicionales de la teoría de la modernización<sup>7</sup>. La esencia de la postura de los críticos la resume Huntington en un artículo publicado en 1973<sup>8</sup>: el problema de la modernización no reside, como habían supuesto los estudios anteriores, en la sociedad tradicional -a la que erróneamente se le había identificado con inestabilidad política-, sino que la inestabilidad ocurre en el proceso de transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Para Huntington el problema reside precisamente en el proceso mismo de transición hacia la modernización, durante el cual se rompen las estructuras tradicionales de cohesión social y participación política, sin que hayan sido erigidas las nuevas y "modernas". La inestabilidad tiene lugar precisamente en el proceso de modernización, con lo que se explica el enorme crecimiento en las demandas de participación política sin que existan estructuras para canalizar esas demandas. El resultado histórico -que esta corriente teórica explica de una manera mucho más coherente que la anterior- es la inestabilidad política y los regímenes políticos autoritarios.

Las teorías permiten explicar el porqué de los cambios en los patrones de participación política (y, sobre todo, en el ascenso en las demandas de participación) ante fenómenos de transición económica. Como es natural, las teorías tienen menor capacidad predictiva que explicativa, lo que obliga a especular sobre la relación prospectiva entre el economía y la participación política. En términos generales, los modelos teóricos en la escuela de política comparada parten del supuesto de que existe una relación incremental entre el crecimiento económico y la participación política. Es decir, cada unidad de crecimiento económico viene acompañada de un incremento en la participación

política y viceversa. Algunos autores han analizado, a nivel conceptual, las posibles desviaciones al modelo básico desarrollado por Huntington y Nelson<sup>9</sup>, señalando que en el caso del populismo lo que ocurre es que se incrementa la participación política más allá de lo que el crecimiento económico la puede sostener, generando una caída en este último, lo que a su vez lleva a la inestabilidad política; de la misma manera, el caso del gobierno militar se aboca al crecimiento económico, reprimiendo la participación política. Este modelo se torna insostenible no sólo porque el propio crecimiento económico demanda una participación política incremental, sino porque la represión política genera una creciente desigualdad que polariza a la sociedad (en el sentido político) y disminuye el tamaño potencial del mercado (en el sentido económico). Ambos casos, el populista y el militar, constituyen desviaciones a la norma liberal de participación y crecimiento como dos procesos complementarios y que se fortalecen mutuamente<sup>10</sup>.

México ha constituido una excepción al modelo de la teoría de la modernización en la medida en que el crecimiento económico no se tradujo en inestabilidad política de la misma manera en que ocurrió en diversos países de América del Sur, sobre todo en el Brasil de Goulart, quizá el ejemplo más patente de la inestabilidad causada por el proceso de modernización. Probablemente habría consenso en México en el sentido de que la razón del status de excepción reside en la naturaleza corporativista del sistema político mexicano, que combinó una participación limitada con controles autoritarios, evitando el efecto de "olla de presión" que los sistemas militares o puramente autoritarios generan -porque reprimen sin generar válvulas de escape-, a la vez que se hizo posible el crecimiento económico. El resultado fue un proceso de modernización económica con una muy lenta evolución política. El hecho de que haya habido evolución en el ámbito político, sin embargo, es quizá la razón fundamental de que no se haya

caído en la inestabilidad social y/o política.

Pero estas disertaciones teóricas no resuelven el problema del crecimiento económico y la participación política, sobre todo bajo distintos esquemas de estructuración económica. Las características de una economía cerrada, casi autárquica y autocontenida son diametralmente distintas a las de una economía abierta, incorporada a los circuitos internacionales de comercio y estrechamente ligada al resto del mundo. En el primer caso, una economía cerrada requiere de un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control -que podríamos llamar factores de control "automático", inherentes a una economía de grandes dimensiones o a la economía internacional- a través de mecanismos de control "menos automáticos". Es decir, una economía cerrada conlleva, casi por definición, un sistema político cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política y social.

Una economía abierta cuenta con mecanismos "automáticos" de control independientemente de sus dimensiones. El hecho de que una economía esté abierta y que forme parte de la economía mundial implica que los mecanismos políticos que hacen funcionar a la economía (como los sueldos, la productividad, el consumo, el ahorro, etcétera) están restringidos por las normas internacionales en esos renglones. Dicho de otra manera, el hecho de que un país tenga su economía abierta tiene el efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos factores de producción -y del gobierno-, pues de otra manera se genera una crisis económica. El sector obrero, por ejemplo, no puede demandar aumentos de sueldos por encima de la productividad, pues esto implicaría disminuir la competitividad del país y eso, a su vez, traería una crisis económica.

Estos mecanismos de control existen en todas las sociedades; de otra manera no sería posible el crecimiento económico ni la participación política. La

diferencia reside en la manera en que se ejercen estos mecanismos de control y, sobre todo, en quién o qué los ejerce. En una economía abierta, los mecanismos de control siguen un patrón casi "automático" simplemente como resultado de la presión que ejerce la presencia de la economía internacional sobre la economía nacional. En una economía cerrada, sin embargo, estos mecanismos de control los tiene que ejercer el gobierno. En los casos en que ese procedimiento resulta de la acción constante y permanente del gobierno, tarde o temprano el desgaste político rebasa la capacidad de control y se cae en una situación de inestabilidad política y económica. Tales han sido los casos de países como Argentina, Brasil y Chile en distintos momentos: el control se torna imposible. En otros casos, los mecanismos de control se ejercen de una manera sutil y negociada, lo que evita ahogar los procesos e impide, en términos generales, la explosión de la inestabilidad política. Tal ha sido el caso de México. Finalmente, existen casos en los que ni se negocia ni se llevan a cabo controles de una manera más o menos sutil, sino que éstos se ejercen de una manera cruda vía la represión. Tal es el caso de los gobiernos autoritarios y/o militares.

El común denominador en las economías cerradas es precisamente la existencia de mecanismos -más o menos sutiles- de represión de la participación política. El problema no se limita a los factores que directamente inciden en la economía (como podrían ser sueldos, ahorro, consumo, productividad, etc.), sino que al limitar, reprimir o controlar a los unos, se acaba controlando a todos. No es concebible un esquema en el cual se es autoritario en el manejo económico pero liberal en el político. Tal proposición sería concebible por un periodo limitado, pues se generaría una creciente desigualdad entre los que participan en el ámbito político y los que no tienen derecho a hacerlo, desigualdad que presumiblemente se sumaría a las diferencias económicas que existen entre los diversos estratos de la población. Esta proposición entrañaría una creciente polarización política que,

tarde o temprano, se volvería inmanejable.

La pregunta crítica para el futuro de México en términos de la relación entre economía y política, y que es directamente relevante al proceso de apertura y liberalización que está experimentando la economía mexicana, tiene que ver con las implicaciones políticas de los cambios económicos. En otras palabras, si una economía cerrada típicamente se caracteriza por un sistema político más o menos autoritario y una economía abierta tiende a caracterizarse por sistemas políticos abiertos y participativos, ¿cuáles van a ser las consecuencias políticas de la apertura económica?

Hay dos niveles en que se puede especular sobre las posibles respuestas a estas interrogantes. Un primer nivel se refiere a la relación, real o potencial, que podría existir entre los modelos teóricos antes descritos y la realidad mexicana contemporánea. El otro nivel se refiere a los efectos concretos y más o menos inmediatos que la apertura económica tiene, ha tenido y va a tener en el ámbito político.

En el nivel del acercamiento teórico a la realidad contemporánea, los teóricos de la modernización tomarían uno de dos caminos en su análisis: unos dirían que México está a punto de iniciar un típico proceso de transición, proceso que -de acuerdo a la teoría y a la experiencia histórica de otros países- necesariamente entrañaría una creciente inestabilidad política. Los analistas que siguen esta corriente teórica han identificado al cardenismo reciente como la mejor evidencia del incipiente futuro político.

Otros estudiosos dirían que México está entrando en una etapa distinta en el proceso de modernización; que la inestabilidad se produce cuando se rompe la sociedad tradicional pero aún no se penetra en la sociedad moderna, proceso por el cual la mayoría de los países latinoamericanos, en esta evaluación, atravesaron en las décadas de entre los veinte y los sesenta. Estos observadores dirían que

México se encuentra en una coyuntura distinta, pues ya ha creado muchos de los mecanismos de participación política que simplemente no existían hace veinte o treinta años. En esta perspectiva, la idea de que la transición necesariamente tiene que llevar a la inestabilidad resulta ser una mera suposición, pues las condiciones históricas son radicalmente distintas hoy de lo que tuvieron lugar en el pasado. Indudablemente, los próximos años confirmarán o negarán la validez de estas especulaciones.

En el nivel de los cambios en la realidad concreta que están teniendo lugar y que presumiblemente van a tener lugar en el futuro, la especulación tiene que centrarse en los cambios que directamente van ocurrir como resultado de la apertura económica. Estos cambios se refieren al efecto político directo que podría derivarse de la liberalización de importaciones y, en un futuro cercano, de la eliminación de diverso tipo de regulaciones en el ámbito interno. En primer lugar, la disponibilidad de opciones en el consumo -sea éste a nivel privado o a nivel industrial- entraña una transformación sin parangón en la historia reciente de México en las relaciones sociales de producción. La disponibilidad de productos alternativos o substitutivos a los que un consumidor tradicionalmente ha tenido acceso implica que se rompen cadenas históricas de dependencia; es decir, el que una persona -física o moral- deje de depender de un único proveedor de bienes o servicios, que ejercía su poder monopólico (o, en el mejor de los casos, oligopólico) sobre sus consumidores, implica una libertad de acción desconocida en el pasado. Esto es válido para los consumidores de bienes finales -las familias- y para los consumidores industriales. Los primeros tienen alternativas, pueden escoger, aunque las diferencias sean de colores o tamaños. El hecho es que hay opciones. Los segundos, con una fuerza de negociación mayor, pueden exigirle a los proveedores condiciones de calidad, precio y entrega inconcebibles en el pasado. Desde un punto de vista político, lo crítico es que haya opciones; una vez

que se abren las oportunidades, la caja de Pandora no tardará en aparecer en el panorama: a nadie deberá sorprender el que un consumidor (a final de cuentas, todos somos consumidores) que empieza a percibir opciones en un ámbito, no tardará en demandarlas en otros. El paso entre un tipo de liberalización y el otro es mucho menor que entre cerrazón y liberalización.

El mismo tipo de transformación empezará a tener lugar en el ámbito del trabajo. Por una parte, la liberalización de importaciones va a ejercer presión sobre la planta laboral, restringiendo salarios reales, demandando incrementos en la productividad y modificando la estructura de la producción en aras de una mayor calidad. Todo esto, con sus implicaciones negativas, va a tener dos implicaciones políticas importantes. Primero, se van a modificar las relaciones entre obreros y sindicatos, y entre éstos y las empresas. Segundo, la participación obrera se convierte en un componente indispensable en la toma de decisiones sobre la producción.

El cambio en las relaciones laborales va a reclamar sus primeras víctimas en las estructuras sindicales corporativas. En la medida en que el éxito de las empresas va a depender de su competitividad internacional y no de las normas que prevalezcan en un determinado sector de la economía nacional, las relaciones laborales se van a tener que definir entre el sindicato (o la sección sindical) y la empresa. Los líderes "cúpula" dejarán de tener relevancia en el proceso; se van a fortalecer las cabezas de los sindicatos de empresa y se va a debilitar la estructura de las federaciones, confederaciones y demás corporaciones tradicionales. Ahí se dará un cambio trascendental.

Por otro lado, la competitividad internacional va a demandar la cooperación de los obreros no sólo en la realización de sus labores y responsabilidades normales, sino en la transformación de las líneas de producción, en la elevación de la calidad, etcétera. Todo esto entrañará discusiones, intercambios entre

diferentes niveles jerárquicos en las empresas, pruebas, ensayos y errores. La suma de lo anterior, en el tiempo, será una creciente participación en decisiones, una mayor fuerza para las bases (los obreros) respecto al sindicato, una mayor responsabilidad de parte de los líderes sindicales hacia los obreros y una menor desigualdad en importancia percibida de los obreros respecto a los patrones en la producción. Al igual que en el caso de los consumidores, todos éstos avances y cambios tarde o temprano se traducirán en demandas de participación política. ¿Por qué participar en la empresa pero no en el gobierno del municipio, del estado o del país? ¿Por qué exigir responsabilidad a mi líder sindical y no a toda la estructura política del país? Se quiera o no, la liberalización económica va a transformar la estructura política del país.

La relación entre liberalización económica y estabilidad política no es directa, inmediata ni automática, pero si es absoluta. No es posible una sin la otra, aunque exista un desfase de tiempos. La liberalización económica en México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país; pero, en ningún caso implica una pérdida de soberanía. La liberalización económica generará ciudadanos mas conscientes y comprometidos, más demandantes y responsables, pero no menos mexicanos.

### ¿Existen demandas de democratización en México?

La pregunta sobre la democracia en México es menos ociosa de lo que podría parecer a primera vista. Aunque hay algunas (pequeñas) instancias y espacios verdaderamente democráticos en el país, éstos constituyen excepciones a la regla general. La cultura política, desde sus antecedentes en el mundo de los aztecas y en la etapa colonial, se caracteriza por valores autoritarios y de subordinación; en la estructura de la familia mexicana prototípica la figura paterna

es autoritaria, los hijos se desarrollan en un entorno de dominación muy marcada que rebasa con mucho la natural dominación de los padres sobre los hijos en cualquier familia. Estos valores se reproducen en el trabajo, en la escuela, en los sindicatos, en las empresas, en los partidos políticos. En cada ámbito, los participantes critican la manera de operar de los otros, aunque en sus acciones todos siguen un patrón semejante: los empresarios critican el autoritarismo en el gobierno, aunque generalmente son igual de autoritarios en las empresas; los sindicatos se quejan de las estructuras jerárquicas en las empresas y en el gobierno, aunque sería difícil imaginar un esquema más jerárquico y de dominación de arriba hacia abajo que las cúpulas corporativas del sector obrero. Todas las instancias y espacios en los que se llevan a cabo transacciones entre individuos -es decir, actos propiamente políticos- tienden a caracterizarse por esquemas de corte autoritario donde siempre hay una estructura de dominación implícita.

Si este es el panorama político, las interrogantes implícitas en el encabezado de esta sección son altamente relevantes: ¿hay alguien que demande la democracia? ¿se trata de pequeños grupos aislados de intelectuales o, en cualquier caso, excepciones a la "realidad" más general del país? ¿qué clase de democracia? A final de cuentas, México está empezando a confrontar las dificultades en el ajuste entre un tipo de economía y otro; entre un sistema político que le dio décadas de estabilidad y un creciente reto en el marco electoral; entre un mundo conocido y uno desconocido. En estas paradojas y contradicciones yace la definición del futuro político del país. Cualquiera que sea la fórmula política que vaya adquiriendo el país, lo que sí es seguro es que ésta ya no podrá seguir siendo idéntica a la que sirvió durante las décadas caracterizadas por una economía cerrada.

Una primera aproximación al problema de la "realidad" de la democracia en

México consistiría en proyectar la cultura política tradicional hacia el futuro, con lo que tendría que concluirse que México no es un país democrático en su sentido más profundo y que, por lo tanto, el futuro será más parecido al pasado que diferente. En esta perspectiva, los valores y formas políticas de antaño prevalecen y dominan el panorama político; podría haber mayor competencia electoral, pero los contendientes serían reproductores de los valores tradicionales más que innovadores.

En este esquema conceptual se podría incluso cambiar de partido en el poder, a cualquier nivel de gobierno, lo cual modificaría grupos, objetivos, etcétera, pero no cambiaría la realidad de la cultura política y su autoritarismo implícito. Para los que profesan esta postura, el fenómeno electoral de 1988 no constituiría un ejemplo de democracia, sino una lucha intestina dentro del grupo gobernante, ajena al problema de la democracia. Las pruebas que se aportarían para sustentar esta postura serían de dos tipos; primero estaría el comportamiento de los cardenistas después de las elecciones: actuaron con el mismo espíritu de monopolio y autoridad que lo que criticaban en el PRI; de hecho, el argumento continúa, los cardenistas no podían tolerar perder precisamente porque eran priístas. La segunda prueba, y mucho más relevante para el tema de la democracia, consistiría en mostrar que el manejo de las cifras, de los resultados electorales, no era cuestión de fe para los involucrados -como lo debería ser en la democracia- sino que cada partido y actor utilizaba las cifras a su antojo y sólo en la medida en que convenía a sus intereses. Es decir, nadie creía en la democracia por sí misma (requisito sine qua non de la vida democrática) sino en la medida en que fuese de utilidad.

Una segunda aproximación al problema de la democracia y su "realidad" en México consistiría en partir del supuesto que el panorama actual y del futuro previsible es distinto a la del pasado mediato y que este proceso continuará

acentuándose. Para los que profesan esta postura, los cambios que están teniendo lugar en el presente -desde la liberalización de la economía hasta el desafío electoral- van a determinar que el futuro de México sea sensiblemente distinto a su pasado; que porque las circunstancias son distintas es inválido simplemente proyectar el pasado, por dominante que éste sea en el presente o por contundente que parezca su importancia en la vida política. Como es natural, dado que se trata de una especulación sobre el futuro, los que argumentan este escenario no pueden aportar pruebas de su planteamiento. Sin embargo, en este esquema lo relevante del proceso electoral de 1988 no fue el comportamiento de los cardenistas, sino el hecho de que se empieza a demandar la limpieza electoral e, indirectamente, la democracia, aunque no exista una definición consensual sobre este concepto. En otras palabras, al igual que en la economía, lo importante es que se están constituyendo "hechos", ejemplos tangibles que, tarde o temprano, van a llevar a una verdadera demanda democrática.

Una tercera aproximación al problema de la democracia y su "realidad" en México sería el que en nuestro país se ha evidenciado una demanda de transparencia electoral, pero no de democratización propiamente dicha. En esta postura, las elecciones de 1988 mostraron una demanda de respeto al voto, no de democracia; aunque la limpieza electoral es una precondition de la democracia política, continúa el argumento, en este momento el reclamo popular es de transparencia, no de democracia. Más aún, sugieren los que abogan por esta postura, el problema electoral de 1988 se limitó a un conjunto reducido de localidades y estados, lo cual prueba que se trató de un problema coyuntural. Detrás de esta argumentación yace una diferencia cualitativa entre la transparencia electoral y la democracia política, que consiste precisamente en todo lo demás: el trabajo, la empresa, la familia, el gobierno. Es decir, el que se alcance la transparencia electoral, como en la India, no implica que se ha logrado la

democracia representativa y participativa. El ejemplo hindú evidencia la enorme distancia entre una cosa y la otra; pero no hay que olvidar que en India la democracia fue una estructura política formal impuesta desde arriba por los colonizadores ingleses, en tanto que las demandas de democracia, de transparencia o de ambas en el contexto político de México han surgido, efectivamente, de la población. Esta es una diferencia mucho más relevante que lo que podría parecer a primera vista: en un caso se trata de una forma política, en la otra podría tratarse de la esencia de un sistema político. Hay muchas razones que se hicieron visibles en 1988 para suponer que es concebible un proceso de cambio en las demandas de transparencia electoral a vida democrática, sin que, para que aparezca la segunda, se haya tenido que alcanzar la primera. Incluso, sería posible que por no alcanzarse (o "concederse") la primera se den demandas de la segunda.

Estas tres aproximaciones ofrecen explicaciones sobre la prospectiva política en México; cada una tiene sus verdades, independientemente del grado de impacto potencial que eventualmente pudiera llegar a imprimir en la construcción del futuro de México. Pero un análisis cuidadoso de la argumentación de cada una de los escenarios revela una línea muy clara de lo que es posible y de lo que no es posible en el ámbito de la conformación política futura. En primer lugar, resulta evidente que, aunque se erosione en el tiempo, la cultura política que se ha venido forjando a lo largo de los últimos setecientos años no va a desaparecer por arte de magia (o por la creciente interdependencia económica). Hay estilos, formas, valores y estructuras que se han ido conformando en el tiempo y que deben su esencia a una larga historia que no se va a evaporar, independientemente de las formas políticas, electorales o de gobierno que eventualmente reemplacen a las que hoy existen. Lo anterior implica que el tipo de democracia que podría construirse en México diferiría del modelo europeo o norteamericano, al igual que

la democracia francesa es sensiblemente distinta a la estadounidense o a la italiana; sin embargo, bastaría con observar las formas democráticas de la España contemporánea para poder afirmar que, a pesar de las diferencias entre este país y el resto de Europa o Estados Unidos en cuanto a su estructura democrática, España es, bajo cualquier medida, un país democrático donde hay alternancia de partidos en el poder y donde los gobernantes responden a las demandas del electorado. Todo esto a pesar de que la historia de España no es ni un ápice menos autoritaria que la de nuestro país. La cultura política determina que los valores políticos son distintos en cada país, pero no que no se pueda erigir una nueva estructura política que sea plenamente democrática.

En segundo lugar, los cambios en la economía indudablemente van a hacer mella en las demandas de participación política, independientemente del ámbito, región o nivel económico o de escolaridad de cada mexicano. En el curso de los próximos años el mexicano va a experimentar una revolución en su manera de interactuar con el resto de la sociedad; en el proceso seguramente va a revelar más de un descontento con la cultura política predominante. No hay que olvidar que un componente central de la cultura política del mexicano reside en su rechazo a la autoridad. El autoritarismo puede ser la característica medular de la cultura política, pero eso no implica que exista una aceptación voluntaria del mismo. Desde la colonia existe la contraparte de la cultura autoritaria: "obedezco pero no cumplo". Puesto de otra manera, no es nada difícil que exista una enorme demanda de democracia, o al menos de participación, aun en los sectores a los que más se pretende proteger.

En tercer lugar, aunque todo indica que son verídicos los argumentos en el sentido de que el cardenismo no tiene contenido democrático alguno, quizá lo importante no es el cardenismo mismo, sino el hecho de que hay una demanda patente y creciente de transparencia electoral; ésta no se inició en 1988, sino que

tiene antecedentes que van décadas atrás, pero que a partir de 1982 han sido particularmente evidentes. Ejemplos abundan en Chihuahua, Sinaloa, San Luis Potosí, Puebla, Durango, Baja California. El común denominador empezó siendo el de exigir gobernantes responsables de sus actos -otro componente básico de la democracia- y ha continuado, sobre todo en la medida en que la crisis económica ha elevado el nivel de conciencia de la población. La conciencia sobre la crisis económica gradualmente se ha traducido en conciencia sobre la necesidad de participación política. Todos los ámbitos sugieren una gradual convergencia en la demanda de participación política y transparencia electoral.

Finalmente, resulta evidente que las demandas de transparencia electoral, la exigencia de participación política, la nueva libertad en el ámbito económico, la gradual desaparición de los liderazgos corporativos y, en general, la transformación del país van a forzar cambios profundos en su forma de gobierno. La simple presión de la realidad va a obligar a llevar a cabo cambios que no podrían ser planeados antes. La estructura política del país favoreció esos cambios dentro de canales restrictivos, pero tuvo la bondad de crear estructuras que bien podrían constituir la primera aproximación en el proceso de apertura política. El verdadero reto político no es el electoral, sino el de construir las estructuras que den cabida al proceso de transición y, sobre todo, a un tipo de demandas políticas cualitativamente distintas a las del pasado.

### ¿Qué clase de democracia?

Nadie puede definirle el concepto de democracia a una nación. La sola pretensión derrotaría la esencia misma de la democracia. La clase de democracia que México alcance dependerá de las demandas de participación ciudadana, de la responsabilidad, seriedad, representatividad y compromiso de las fuerzas políticas

en pugna y de la actitud visionaria de las autoridades en dar cauce a estas demandas. Nadie puede predecir cómo se entrelazarán estos tres procesos políticos. El primero, que emana cotidianamente -y de una manera creciente- de la población; el segundo que constituye la prueba de fuego para la capacidad verdadera de alternancia en el poder; y el tercero, que se reflejará en las decisiones -cotidianas y estratégicas- de las autoridades. En el cruce entre estas tres corrientes se cuajará el futuro político del país.

Lo que sí es materia legítima -y necesaria- de análisis y de especulación es el carácter de esa democracia y de los procedimientos que llevarían a su consecución. En la construcción de una sociedad democrática, hay dos factores críticos: el primero se refiere a la composición de las fuerzas políticas en pugna y el segundo a las condiciones que permitirían gestar un acuerdo consensual sobre las reglas del juego. En tanto que el gobierno puede incidir sobre la composición de las fuerzas políticas, su capacidad para afectar las reglas del juego es relativamente limitada, por la simple razón de que los procedimientos democráticos sólo pueden ser resultado de los compromisos entre las partes y no de la buena voluntad de una de ellas. La buena voluntad gubernamental, sin embargo, sería precondition para el inicio de las negociaciones sobre las reglas del juego.

Las reglas del juego democrático las establecen los actores políticos o no las puede establecer nadie. La esencia del juego democrático es precisamente que nadie puede imponer sus propias reglas, por lo que, una vez acordadas por todos los involucrados, las reglas deben ser sagradas y quienes las violen severamente penalizados. Cuando dos equipos de futbol se enfrentan en una cancha, saben a qué se atienen y no hacen declaraciones a la prensa antes del evento descalificando de entrada las reglas del juego; ambos saben que cuando hay un "fuera de lugar" queda invalidado un gol. Al acabar el partido, ambos

equipos aceptan el resultado y no empiezan una serie de apelaciones a "instancias superiores" para cancelar el partido. El equivalente de todo lo anterior es lo que no ocurrió en las elecciones de 1988. Es por ello que se requiere un conjunto de procedimientos consensuales.

¿En qué consisten los procedimientos? Evidentemente no hay recetas ni prescripciones para conformar un consenso sobre los procedimientos de la democracia, aunque tenemos la ventaja de muchos otros ejemplos históricos y, sobre todo, es bastante evidente que tienen que estar presentes una serie de condiciones básicas para que los diversos partidos tengan no sólo los incentivos, sino la capacidad de negociar. Lo más obvio es que para que cualquier negociación sea posible, los contendientes tienen que reconocer su incapacidad de resolver la problemática en forma autónoma; es decir, tienen que reconocer la diversidad como característica de la realidad vigente. Sin este reconocimiento, todo el resto es imposible. En nuestro caso, la ceguera por parte de algunos priístas y los impulsos mesiánicos de muchos miembros de la oposición muestran qué tan distante se encuentra este reconocimiento de la realidad más elemental.

El desafío de los próximos años será precisamente el de acordar los procedimientos que definirán el modo de organización política y la manera en que se tomarán las decisiones sobre el futuro del país. Para ello será necesario rebasar el primer gran obstáculo: todas las fuerzas políticas tienen que reconocer la legitimidad de las otras. Nadie puede suponer que será posible iniciar negociaciones sobre procedimientos, cuando los que negociarían no se reconocen entre sí. En algún lugar es necesario establecer el punto de partida. Hablar sobre el futuro implica acordar lo más fundamental sobre el presente: los que van a hablar y negociar existen, luego son fuerzas legítimas. Si, como ha ocurrido en los meses posteriores a la elección de 1988, las disputas continúan siendo sobre el pasado -en este caso los procesos electorales mismos-, nunca habrá posibilidad

de negociar sobre el futuro.

Reconocer la legitimidad de las fuerzas políticas que existen no implica un juicio sobre la manera en que se constituyeron o sobre su pasado. A final de cuentas, todos los partidos y grupos políticos organizados tienen algún elemento problemático en su pasado. Este problema, al igual que el de la democracia en general, no es privativo de nuestro país, ni México es el primer país que enfrenta disyuntivas como la que presenta la actual coyuntura. En el continente africano, por citar un caso verídico de los últimos tiempos, ha sido frecuente encontrar que, luego de una cruenta lucha anticolonial, las diversas fuerzas político-militares han tenido que dejar a un lado las armas, los rencores del periodo colonial y los innumerables actos de destrucción y violencia que se propinaron unos a otros. Hay dos razones por las que esto ha ocurrido: la primera es que, sin ello, sería imposible reconstruir al país; la segunda es que las diversas fuerzas reconocen, tarde o temprano, que lo que ocurrió en el pasado respondía a una dinámica propia de otra época y de otras circunstancias. Rebasados estas barreras, los arreglos políticos y, con ellos, la democracia, se tornan posibles.

### Las decisiones difíciles

Lo más difícil en el futuro mediano será iniciar los procesos que habrían de concluir en definiciones de procedimientos consensuales. Además, todo esto ocurrirá en paralelo con otros dos procesos no menos complejos. El primero será el de la creciente conciencia ciudadana y las demandas de participación política que inexorablemente se irán presentando. Esta será la resultante tanto de la profundización de la conciencia política -en crecimiento desde 1982- como del cambio económico que experimenta el país.

El otro proceso tendrá que ver con las acciones que el gobierno decida

emprender en materia política para dar cauce a la transformación que está teniendo lugar en este ámbito. Específicamente, será necesario construir una nueva estructura política que permita una mayor interacción y participación ciudadana sin un riesgo permanente de inestabilidad. De ahí la evaluación implícita en este análisis y la propuesta explícita del libro de que el país tiene que desarrollar nuevos mecanismos de participación política. Es necesario desarrollar y fortalecer los pesos y contrapesos de la sociedad, respondiendo a la nueva y cada vez más evidente realidad: el poder político se va diversificando, las fuentes de poder se multiplican y la fuerza relativa de cada una disminuye. En este contexto político "descorporativizado" un nuevo sistema político empieza a ser no sólo necesario sino perfectamente posible.

### III. REPRESENTACION Y ACUERDOS INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

En las elecciones del seis de julio de 1988 hizo su aparición formal un panorama político sustancialmente distinto al que había prevalecido en México. La reforma económica instrumentada durante el sexenio de Miguel de la Madrid, sobre todo a partir de 1985, respondía a una racionalidad económica y política: tenía como objetivo recuperar el crecimiento económico y, a través de éste, asegurar la consolidación política del país. Este proceso trajo consigo una transformación de las relaciones políticas y provocó que en las elecciones se manifestaran tanto las demandas de participación y representación de la sociedad, como el agotamiento del acuerdo institucional, el cual había funcionado con gran efectividad para construir un sistema político y una estructura económica cuando éstos no existían. Ante estos cambios, la estructura política prevaleciente constituye en estos momentos uno de los más graves obstáculos que impide tanto el tránsito hacia un sistema en el que la sociedad participe efectivamente en la toma de decisiones del gobierno, como el éxito en la reforma económica.

El principal problema al que el sistema político mexicano se enfrentó en 1988 fue una severa crisis de representación. Los mecanismos tradicionales agotaron su capacidad de representación debido a dos procesos simultáneos: por una parte, a que se caracterizaron cada vez más por el control y menos por la representación; por otra, a que la capacidad de control misma se fue erosionando, haciendo obsoletos a los supuestos mecanismos de representación. Esto se hizo evidente a partir de la incapacidad de crear una base de apoyo al programa político y económico del gobierno.

La ineficiencia de los mecanismos de representación provocó que tanto el mismo gobierno como el sistema político mexicano se enfrentaran a una crisis de

legitimidad. Esta se constituye como la creciente desconfianza por parte de la sociedad de que sus intereses están representados en el proceso de toma de decisiones públicas. El riesgo de mantener la ineficiencia de los mecanismos de representación y la crisis de legitimidad es que éstas permiten que la actuación de otros agentes políticos erosione aún más la legitimidad del gobierno y del sistema político.

La falta de mecanismos eficientes de representación, junto con la inadecuada separación de poderes y la centralización política, hacen evidente la ausencia de verdaderos mecanismos de pesos y contrapesos. Tanto la división de poderes como la descentralización tienen una estrecha relación con la capacidad de representación de las estructuras y mecanismos institucionales del sistema político. El equilibrio y autonomía que los primeros confieren están sustentados en la respuesta a los intereses de los grupos sociales y a las demandas de participación y representación de la sociedad.

La importancia de contar con mecanismos de representación que constituyan pesos y contrapesos al poder gubernamental radica en que, a través de ellos, se logra construir un sistema de toma de decisiones en el que la sociedad participe efectivamente. Asimismo, su importancia se fundamenta en que hacen posible lograr los objetivos del país a través de métodos fundamentados en el consenso y consentimiento -y no en la coerción e imposición-, y sobre todo, en que dan al sistema la posibilidad de renovarse y lograr continuidad de manera legítima.

Sin embargo, los mecanismos de pesos y contrapesos no aseguran por sí solos la construcción de un sistema en el que el gobierno tome decisiones representando efectivamente los intereses de la sociedad. El funcionamiento de estos mecanismos está fundamentado sobre la base de los acuerdos institucionales -las reglas del juego- que rigen la vida política del país. Por lo tanto,

otro de los problemas que se manifestó en el proceso electoral fue el hecho de que los acuerdos institucionales que habían prevalecido en el sistema político mexicano fueron superados por la realidad.

Las reglas del juego aún existentes correspondían a una situación en la que era necesario establecer las bases para la configuración del sistema político. La racionalidad de los acuerdos institucionales se fundamentaba en la intención, primero, de construir un sistema político y, más tarde, de mantener la estabilidad política. Ambos eran requisitos fundamentales para impulsar la industrialización y el desarrollo económico y social de México.

Sin embargo, los vicios del orden institucional se han hecho evidentes y las condiciones a las que antes respondía han cambiado radicalmente hasta desaparecer. Tanto la sociedad como la estructura económica se han transformado, diversificándose y diferenciándose sustancialmente; en el sistema político mexicano han surgido nuevos actores y han cambiado las relaciones de los que ya existían. Por lo tanto, las reglas del juego aún vigentes resultan, en el mejor de los casos, inútiles y, en el peor, contraproducentes a los objetivos de desarrollo de una sociedad moderna.

Los acuerdos institucionales no sólo se han agotado sino que además constituyen obstáculos para liberalizar la competencia política, para abrir un cauce a la participación social en la toma de decisiones y para impulsar con éxito el proceso de transformación económica del país. Por lo tanto, así como la crisis de representación erosiona directamente la legitimidad, el agotamiento de los acuerdos institucionales también constituye una fuente importante de la crisis de legitimidad. No es posible que la sociedad mantenga la confianza de que es representada en las decisiones del gobierno si no existen las condiciones que sustenten su participación.

Por ejemplo, si antes el corporativismo constituía un mecanismo efectivo y legítimo para incorporar a importantes grupos sociales al sistema político y sentar así una base política y social para llevar a cabo la industrialización del país, su continuidad significaría el deterioro de la legitimidad tanto del gobierno como del sistema político mexicano. En la actualidad, este mecanismo no sólo es incapaz de canalizar las demandas económicas y políticas de los grupos a los que debe representar, sino que las reglas sobre las que basa su actuación, y que lo convierten en una instancia de poder de importantes grupos de interés, constituyen un obstáculo para alcanzar con éxito la reforma económica.

La transformación social y económica, y los cambios en las relaciones políticas que provocan, requieren la modificación del marco político en el que estas estructuras funcionan. A través de un acuerdo negociado sobre las reglas del juego político, se establecerían las condiciones sobre las cuales los mecanismos de representación podrían constituir verdaderos pesos y contrapesos al poder gubernamental y los medios para construir un sistema legítimo de participación de la sociedad en la toma de decisiones del gobierno.

La liberalización de una estructura política que se ha mantenido cerrada durante un largo periodo no puede traer como resultado, de la noche a la mañana, el que los mecanismos de representación sean eficientes. El establecimiento de las nuevas reglas del juego que constituyan el marco de referencia para los mecanismos de pesos y contrapesos requerirá de un proceso lento y gradual, a través del cual dichos mecanismos se adaptarán a un sistema abierto a la competencia. Este proceso habrá de traer consigo grandes problemas y habrá de enfrentar enormes obstáculos, de los cuales el principal es la estructura institucional misma. Sin embargo, la única manera en que se logrará una verdadera representación será eliminando los obstáculos que impiden la competencia política.

Por lo tanto, los retos a los que se enfrenta en estos momentos el sistema político mexicano son, por un lado, el de definir consensualmente nuevos acuerdos institucionales que correspondan al panorama político, social y económico ahora prevaleciente; por otro lado, el de lograr que éstos constituyan los términos de referencia sobre los cuales habrán de actuar los mecanismos de pesos y contrapesos. El gobierno, con una actitud proactiva, tiene la posibilidad de impulsar la negociación para establecer consensualmente las nuevas reglas de juego. De esta manera se posibilitará el paso hacia la conformación de estructuras de representación (resolver la crisis de representación) y, consecuentemente, se logrará recuperar la confianza y credibilidad de que existen canales institucionales para que el gobierno represente a la sociedad al momento de llevar a cabo decisiones públicas (resolver la crisis de legitimidad).

Este capítulo hará una evaluación de la problemática política del país a partir de su manifestación más reciente, las elecciones del seis de julio de 1988. A partir de esta contienda electoral es posible señalar los elementos que representan las demandas de participación de la sociedad, el problema de representación y el agotamiento de los acuerdos institucionales frente a las transformaciones sociales y políticas que acompañan al proceso de reforma económica.

### La contienda electoral de 1988

Las elecciones del seis de julio de 1988 constituyen una experiencia sumamente importante -casi un experimento de laboratorio- a partir de la cual es posible resaltar los principales problemas que aquejan al sistema político mexicano: la falta de pesos y contrapesos que den respuesta a las demandas de representación y el agotamiento de los acuerdos institucionales.

Todavía a mediados del sexenio de Miguel de la Madrid, no era previsible que la forma de hacer política habría de modificarse, que fuera necesario crear una base de apoyo social ante la reforma económica, ni que el proceso electoral estaría acompañado de nuevas actitudes por parte de la oposición y de la sociedad. Sin embargo, conforme avanzaba la recta final del sexenio, surgieron nuevas conductas de los actores políticos y comenzaron a aparecer brotes de protesta sobre los procesos y acuerdos institucionales que regían la vida política del país.

La primera modificación a la conducta tradicional de los actores políticos la representó el surgimiento de un grupo disidente dentro del partido oficial, la Corriente Democratizadora, a finales de 1986. La Corriente demandaba explícitamente la modificación de los procedimientos de selección de los candidatos del PRI y de la elaboración de plataformas y posturas programáticas del partido. La primera tenía como objetivo ulterior el oponerse a la selección de Carlos Salinas de Gortari para la candidatura presidencial, especialmente por la identificación que los miembros de la Corriente Democrática establecían entre éste y la reforma económica. Asimismo, las demandas por la modificación en la elaboración de plataformas del partido llevaban consigo una severa crítica a los programas y políticas del gobierno para los cuales no se había creado una base de apoyo en la sociedad.

La influencia de la disidencia se dejó sentir en la nueva modalidad para designar al candidato presidencial. Aunque la apertura del proceso de selección priísta -el establecimiento de un mecanismo de auscultación en septiembre de 1987- rompió una larga tradición de restricción del mismo proceso, esto no significó un cambio de fondo sino únicamente de forma. De la misma manera, no se intentó apelar políticamente a la base partidaria en la elaboración de las plataformas y programas del PRI para crear una base de apoyo para la estrategia

económica que el gobierno había instrumentado.

Dado que los objetivos de la Corriente Democratizadora eran irreconciliables con los del gobierno, ésta no sintió satisfechas sus demandas y buscó mejor suerte fuera del PRI. Junto con la crítica y la eventual separación de la Corriente del partido -que manifestaban la explosión de los problemas de representación que ya aquejaban al sistema político- se dejó sentir una creciente movilización de la sociedad y nuevas actitudes de los partidos de oposición. Los cambios de los partidos con respecto a sus campañas electorales y a la elaboración de sus plataformas políticas fomentaron una mayor competencia en la temporada electoral, sin que esto representará necesariamente una mayor capacidad de representación, ya que mantuvieron entre ellos la tradicional polarización ideológica en sus pronunciamientos.

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) se enfrentó a unas elecciones importantes para su posición relativa. La tendencia que había seguido le daba la posibilidad no sólo de mantenerse como el segundo partido después del PRI sino de convertirse en el interlocutor político del gobierno. El planteamiento de su campaña electoral se orientó principalmente hacia el aspecto político. Con respecto a su ideología económica, sus propuestas no podían aclarar las diferencias con la política económica gubernamental. El PAN sólo pudo presentar una crítica en materia económica que derivaba la prolongada crisis por la que atraviesa el país del abuso del poder público. Por lo tanto, su campaña la dirigió hacia la defensa del liberalismo político y la democracia, sin que esto representara un programa claro y consistente de gobierno.

Por otro lado, la izquierda -que hasta 1987 no se presentaba como una verdadera fuerza opositora- fue adquiriendo cada vez mayor peso relativo. Conforme avanzaba la contienda electoral se fueron gestando importantes alianzas con base en un criterio pragmático con el cual buscaba ampliar sus

oportunidades electorales. Estas alianzas dieron lugar, en un primer momento, a la formación del Partido Mexicano Socialista (PMS) a través de la fusión del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). Más tarde el pragmatismo que sustentaba las alianzas se manifestó en la conformación del Frente Democrático Nacional (FDN) que se fundó en una coalición del grupo disidente del PRI y los partidos de izquierda, todos agrupados detrás de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas.

La plataforma electoral del FDN buscó atraer el descontento generalizado de la sociedad, y se abocó hacia la crítica del programa económico del gobierno, primero, al proyecto de cambio estructural y, más tarde, al programa antiinflacionario -el Pacto de Solidaridad Económica- intentando ganar así el mayor número de votos. Además de que su apelación a los descontentos de la sociedad no se asentaba en un programa específico de gobierno, el problema de la plataforma electoral del FDN era que no resolvía las divergencias ideológicas de cada uno de los partidos que lo integraban, por lo que éstos adquirirían un papel secundario frente a su candidato presidencial.

Las plataformas y posturas electorales de la oposición no se tradujeron en una mayor capacidad de representación debido a su falta de correspondencia con la organización política de la sociedad y a que no ofrecían un programa concreto de gobierno. A pesar de esto, el país vivió una evolución acelerada de su sistema de partidos ya que lograron incrementar sustancialmente su capacidad de movilización de la ciudadanía. De esta manera, fueron innegables tanto el surgimiento de nuevas actitudes y conductas políticas de la sociedad como el creciente poder de convocatoria de los partidos de oposición.

Ante la situación política que imperaba, el PRI formuló una campaña y una plataforma electoral conservadoras, con las cuales se disponía a quitarle la clientela política al PAN. Sólo al final reconoció la presencia de la izquierda, ante

la cual no pudo neutralizar la crítica socioeconómica, ya que no había tratado de construir una coalición política a favor de la reforma económica. Por lo tanto, en términos de propuestas no llegó más lejos de hacer promesas vagas sobre el cambio estructural; de la misma manera, contra el reclamo democrático, sólo respondió con una oferta de "concertación", prometiendo defender la limpieza electoral y dar respuesta a los compromisos sociales del priísmo.

El PRI trató de maximizar sus votos utilizando la composición de sus candidatos como estrategia electoral. La asignación de candidatos a diputados para cada sector no correspondía a su nivel de representación sino, por una parte, a los favores políticos que hay que "pagar" a cada uno con candidaturas<sup>1</sup> y, por otra, a la calificación sobre la capacidad de movilización de los sectores: el campesino aumentó su cuota de candidatos debido a que se le otorgó una alta calificación sobre su capacidad de movilización del electorado, y se le encargó de asegurar el voto en los distritos no competitivos. El sector popular mantuvo su nivel de candidaturas de las elecciones anteriores pero estaba encargado de detener el avance de la oposición en los distritos más competitivos. Finalmente, al sector obrero se le redujo significativamente su cuota de asignaciones ya que se le dio una calificación negativa a su capacidad de convocatoria y movilización electoral<sup>2</sup>.

Las elecciones no fueron la culminación del proceso de cambio en la participación política de la sociedad y de los partidos ya que sus resultados constituyeron una nueva realineación política. El seis de julio cambió radicalmente el panorama político: por un lado, el incremento sustancial en la participación del electorado y la consecuente reducción del abstencionismo manifestaron la voluntad de la sociedad que demanda ser representada y participe en las decisiones del gobierno. Por otro lado, apareció un nuevo equilibrio político caracterizado por una victoria apenas absoluta del candidato presidencial del PRI

y por un candidato de oposición con casi la tercera parte de los votos.

La nueva realineación del electorado y la disminución del apoyo priísta significó que el PRI no se mantuvo en su tradicional posición sino que apenas resistió. Los resultados de las elecciones provocaron que las críticas del grupo modernizador del PRI, en favor de la democratización del partido, tomaran mayor fuerza<sup>3</sup>. Por su parte el FDN, cuyo avance se dio a costa del PRI, ganó mucho más de lo esperado. Tanto la experiencia de políticos profesionales que habían configurado la disidencia del PRI, como la dinámica unitaria de los partidos que se sumaron al Frente jugaron papeles decisivos. Sin embargo, la fragmentación y debilidad orgánica entre los partidos se reflejó como subrepresentación en la Cámara baja del Congreso. Aunque el Frente logró elevar su competitividad electoral captando parte del voto priísta, no logró configurar una vocación mayoritaria sino tan sólo mayores diputaciones plurinominales, lo que significa que aún están lejos de alcanzar una verdadera competitividad en términos de representación. El PAN perdió su lugar como segunda fuerza, y la resistencia del PRI se dio a su costa, pero ganó importantes posiciones en la Cámara de Diputados.

El nuevo equilibrio de fuerzas -o, por lo menos, la nueva alineación de fuerzas- en la Cámara de Diputados constituyó un importante cambio con respecto a la situación que había prevalecido ya que modificó de tajo las posibilidades de que el Ejecutivo sea capaz de hacer aprobar reformas constitucionales sin el apoyo de otros partidos.

Aún más importante que la caída en las votaciones para el PRI y la nueva posición relativa de cada uno de los partidos en el Congreso, los cambios del sistema político se evidenciaron por la impugnación de la validez de las elecciones y del proceso de escrutinio y calificación de las mismas. A partir de la sospecha de fraude y la incredulidad de los resultados de las elecciones, aparecieron nuevas

actitudes por parte de los partidos políticos a través de los diputados electos:

La tardanza en la entrega de los resultados electorales por parte de la Comisión Federal Electoral abrió un amplio espacio para que la sospecha de fraude se difundiera rápidamente y para que los partidos impugnarán el proceso de escrutinio. También el proceso de calificación, tanto de los puestos legislativos como del candidato presidencial, permitió que surgieran actitudes extremas por parte los grupos de interés y de los partidos. El procesamiento de la información sobre el escrutinio por parte de la Procuraduría General de la República -quien además dejó pasar por alto las recomendaciones del recién inaugurado Tribunal de lo Contencioso Electoral-, incrementó sustancialmente las críticas no sólo al proceso electoral sino al sistema político en su conjunto. Baste señalar las interrupciones en el discurso del Sexto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid el primero de septiembre, así como la actitud de los partidos durante la toma de protesta del candidato electo el primero de diciembre del mismo año, para comprobar que en el Congreso habrían de surgir no sólo nuevos comportamientos que modificarían el funcionamiento del Legislativo y su relación con el Ejecutivo sino, sobre todo, que demostrarían que las reglas sobre las que se fundamentaba la actuación de los actores políticos eran ya inoperantes.

#### Agotamiento de los mecanismos de representación y de los acuerdos institucionales del sistema político mexicano

A partir de la experiencia de la contienda electoral es posible evaluar la problemática que aqueja al sistema político mexicano. Las elecciones del seis de julio de 1988 representaron la culminación de un proceso que comenzó a desarrollarse desde la década de los sesenta y que se aceleró con la reforma económica: el desgaste del sistema político. En este sentido, la contienda electoral

constituyó un claro reflejo tanto de la crisis de representación -debida a la falta de pesos y contrapesos-, como de la inoperancia de las reglas del juego político aún prevalecientes. Por lo tanto y a partir de ellas, es posible enumerar las principales manifestaciones de estos dos problemas.

Por una parte, la falta de pesos y contrapesos que se ha revelado en la vida política de México se debe a que las estructuras y el funcionamiento del sistema político mexicano han dejado ver la creciente ineficiencia de los mecanismos de representación y participación para vigilar las acciones del gobierno y para constituir un equilibrio de su poder. De esta manera, el sistema político mexicano se ha caracterizado por: una extrema centralización política, un serio desequilibrio entre los poderes, la subordinación del poder Legislativo frente al Ejecutivo; un grave desgaste del oficio político; el agotamiento de las relaciones del partido oficial con el gobierno y con los intereses creados que lo integran; y una extrema debilidad del sistema de partidos.

Por otro lado, estas características funcionaban bajo acuerdos institucionales que correspondía a un contexto social, económico y político que se ha transformado radicalmente. Por lo tanto, las reglas del juego político, que daban un marco de referencia a los mecanismos tradicionales de pesos y contrapesos, ya no funcionan ante el nuevo panorama y situación políticas.

## 1. Centralismo político

En los diferentes niveles e instancias del gobierno ha prevalecido hasta la fecha una excesiva supremacía del Ejecutivo Federal, ante la cual, no se han desarrollado mecanismos de pesos y contrapesos. Esto se manifiesta en dos vertientes: en el centralismo y en el desbalance entre los poderes.

En términos del funcionamiento de los distintos niveles gubernamentales, el

sistema político se caracteriza por la falta de autonomía de los estados y municipios con respecto al poder federal. Aunque cada uno de los estados tiene una relación diferente con el centro, existe en general un limitado federalismo y un desbalance entre el gobierno municipal y estatal con respecto al federal. Estos han impedido que la vida política local se desenvuelva sana y vigorosamente y que, en muchos casos, se presenten aparejadas la arbitrariedad en el uso del poder central y los privilegios para el poder federal.

La dependencia de los estados y municipios con respecto al poder central se da en dos órdenes: en lo económico y lo político. Económicamente, la dependencia y debilidad de los gobiernos locales con respecto al nivel superior se ha hecho evidente a través del control del gasto público<sup>4</sup>.

La estrategia de reforma administrativa e institucional del gobierno de Miguel de la Madrid intentó imponer autolimitaciones al poder del gobierno federal. De esta manera, y con el objeto de rectificar la dependencia económica con respecto al gobierno federal, y fortalecer y ampliar las responsabilidades de los demás niveles gubernamentales, se modificó en 1983 el artículo 115. La descentralización administrativa que esta modificación implicaba prometía impulsar al sistema federal y una vida local más sana y vigorosa, y menos dependiente del centro. A través de una mayor autonomía financiera para los estados y municipios, y de la demarcación más clara de sus responsabilidades. Sin embargo, y a pesar de que a los municipios y estados se les otorgó una mayor capacidad de control sobre el ingreso y gasto locales, éstos mantuvieron la dependencia con respecto al nivel gubernamental superior porque requirieron de fondos para el financiamiento de los servicios de los cuales se les hizo responsables de proveer.

Los acuerdos en favor del centralismo económico se fundamentaban en la necesidad de otorgar al centro el suficiente control sobre la economía para impedir

que ciertas instituciones o grupos obstaculizaran el proyecto del gobierno federal, además de que este mecanismo respondía consistentemente al modelo de desarrollo hacia dentro que había caracterizado a México. Sin embargo, el proyecto de liberalización económica genera presiones regionales que pueden, en un sentido positivo, convertirse en una importante fuente de pesos y contrapesos ante el poder del gobierno federal, pero pueden también, en el peor de los casos, aumentar las contradicciones políticas y desquiciar la actividad económica. Existen regiones que han avanzado en su integración a la economía mundial así como existen importantes polos de desarrollo que se deben impulsar. Estos procesos provocan necesariamente el surgimiento de crecientes demandas de representación y participación en la vida política local e implican además cambios profundos en la estructura regional del país. Ante éstos, no existen mecanismos eficientes de representación local, y los acuerdos que habían favorecido tanto el centralismo económico como el control sobre los estados y municipios ya no son operantes y pueden traer consigo graves riesgos para el éxito de la reforma económica y, sobre todo, para la estabilidad del sistema político mexicano.

En relación a la dependencia política local con respecto al gobierno federal, ésta se observa claramente en la centralización de la selección del aparato gubernamental estatal y local. La selección de candidatos locales se determina por las cuotas de candidaturas que el gobierno federal tiene que "pagar" a los sectores y corporaciones del partido del gobierno por apoyo, favores políticos o por su capacidad de movilización.

El centralismo en la selección de candidatos, como en el caso de la estrategia electoral del PRI en las elecciones de 1988, ha tenido graves repercusiones para el sistema político mexicano. La ausencia de la participación local en el proceso de selección de candidatos -como podrían ser primarias abiertas en los congresos locales del partido- ha conducido a que éstos no estén

apoyados por su electorado y a ineficiencias en su gestión. De esta manera, los mecanismos de representación local han sido incapaces de constituir un contrapeso que equilibre el poder del gobierno federal. Más aún, en la medida en que los sectores del PRI sólo representan una porción decreciente de la sociedad y de que ha perdido sustancialmente su capacidad de control, el concepto de "cuota de poder" pierde todo sentido y cancela la posibilidad de erigir mecanismos de representación a nivel local verdaderamente eficientes.

Se ha señalado a la centralización política como uno de los principales acuerdos que subyace a la estabilidad política de México. La selección centralizada de las candidaturas, en relación a "cuotas" para cada corporación del partido oficial, sirvió en su momento para eliminar el surgimiento de caciques y caudillos que construyeran feudos de poder a nivel regional y obstáculos a la constitución del sistema político. Este mecanismo sirvió también para impulsar la integración de los sectores sociales y económicos a la estructura política. Sin embargo, el actual equilibrio de las fuentes de poder -dada su diversificación- elimina este tipo de riesgos y, en cambio, el acuerdo que sustentaba la centralización en la selección de candidatos no responde a la realidad política existente ya que deja a un lado las demandas de participación y representación local. Este tipo de selección no sólo ha perdido la utilidad que un día tuvo sino que incluso puede tener efectos contraproducentes debido al funcionamiento de las corporaciones del PRI. El otorgar candidaturas según el peso político de las corporaciones o de sus líderes provoca que éstos, en vez de buscar una efectiva representación de sus bases y convertirse en gestores de sus demandas, se rijan por sus propios intereses y por criterios que alteran la relación entre los actores políticos, articulando al mismo tiempo liderazgos corporativos corruptos que se constituyen a sí mismos como núcleos de poder frente al gobierno.

Un grado extremo del centralismo del poder del gobierno federal,

específicamente del Ejecutivo, en la selección de candidatos es precisamente que el presidente es el elector de su sucesor. Todavía hasta hace algunos años se aceptaba abiertamente esta prerrogativa del presidente sin que fuera posible predecir cuál sería el desarrollo y hasta cuándo esta regla del juego iba a funcionar<sup>5</sup>. Sin embargo, el agotamiento de este acuerdo procesal se hizo evidente con las demandas por la modificación de la selección del candidato presidencial por parte de la Corriente Democratizadora del PRI en 1987. Estas demandas no se encaminaban a criticar únicamente las prerrogativas del presidente en turno, sino que buscaban una participación más directa en la negociación entre los sectores para la selección de candidatos, y la apertura del proceso a importantes grupos de interés dentro del partido. La inoperancia política de este acuerdo hace evidentes no sólo los problemas del partido en su relación con importantes intereses creados que actualmente lo integran, sino también el desbalance entre los poderes. Es necesario analizar, por lo tanto, el funcionamiento de la separación de poderes como contrapeso al poder gubernamental en el sistema político mexicano.

## 2. Separación de poderes

En relación al funcionamiento de las diversas instancias gubernamentales, la característica sobresaliente del sistema político mexicano ha sido la desequilibrada separación de los poderes. Los poderes Judicial y Legislativo han permanecido subordinados al Ejecutivo por los preceptos constitucionales que le otorgaban preminencia y, sobre todo, por el funcionamiento tradicional del juego político.

En primer lugar, la autonomía del poder Judicial ha sido muy limitada y no ha existido la posibilidad real para que se convierta en un contrapeso político

frente al poder Ejecutivo y para que constituya el fiel de la balanza entre éste y el poder Legislativo. La subordinación política del poder Judicial frente al Ejecutivo se ha traducido en la falta de mecanismos que vigilen y equilibren al poder gubernamental. El hecho de que en ciertos casos el funcionamiento del poder Judicial haya ido acompañado por una motivación de carácter político y no por un apego legal estricto, ha hecho evidentes la reducción del orden jurídico y la pérdida de los principios de un Estado de Derecho: la legalidad y la seguridad en la aplicación de las normas.

Con la reforma administrativa del gobierno de Miguel de la Madrid se trató de fortalecer al poder Judicial, otorgándole una mayor protección e independencia. Sin embargo, y conforme avanzaban los intentos de reforma política, se revelaron los límites de la voluntad de imponer autolimitaciones al poder gubernamental y de fortalecer los mecanismos de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano. Por lo tanto, las reformas que se implantaron para otorgar al poder Judicial una mayor independencia y capacidad de interpretación no representaron garantías políticas suficientes para su verdadera autonomía ni para que éste se convierta en un mecanismo efectivo de control de la constitucionalidad de los actos del gobierno. Los cambios en la letra sobre la separación de poderes y en especial sobre la independencia del poder Judicial no lograron efectivamente nivelar la balanza entre los poderes ya que la subordinación del primero se da, sobre todo, en términos políticos.

La debilidad política del poder Judicial se hizo evidente, durante el proceso electoral, por el lugar que se le dio y el papel que jugó el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Este Tribunal se constituyó como una instancia del poder Ejecutivo (es un organismo jurisdiccional) y no del poder Judicial; sus facultades de decisión e investigación fueron muy restringidas y se mantuvo supeditada al funcionamiento de la Comisión Federal Electoral y de los Colegios Electorales -

además de que la Procuraduría hizo caso omiso de sus recomendaciones. De esta manera, el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral no se encargó de vigilar la legalidad del proceso electoral sino de representar una instancia que lo legitimara. Su existencia no impidió que la opinión pública desconfiara de la legitimidad del régimen electoral y de que los partidos políticos de oposición capitalizaran esta desconfianza. En este caso, las sospechas de fraude electoral, y la impunidad si éste se da, incrementan los problemas de legitimidad del gobierno; los "parches" a estos problemas, en vez de soluciones profundas, dan lugar a que la ilegitimidad del gobierno pase a ser también del sistema político mexicano. En lugar de crear una instancia más del poder Ejecutivo para intervenir en el proceso político, es necesario llegar a acuerdos pactados que tomen en cuenta el peso relativo de los actores del juego político y a través de los cuales se transforme el sistema en su conjunto.

Por su parte, el poder Legislativo no ha constituido un contrapeso al poder gubernamental porque, por un lado, su libertad y autonomía no fueron suficientemente protegidas en la Constitución y, por otro, porque también se ha subordinado políticamente ante el control del poder Ejecutivo. Esta subordinación se da de varias formas<sup>6</sup>, pero la razón principal del desequilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido la supremacía del partido oficial en las Cámaras, del cual el presidente es su jefe ulterior. De esta manera, el poder Legislativo no se ha encargado de articular -sobre la base de una eficiente representación de intereses- una crítica de las decisiones y acciones del Ejecutivo o un apoyo real a las mismas, ni de constituirse como un equilibrio y contrapeso al poder gubernamental.

Sin un acuerdo que diera la prerrogativa al Ejecutivo del futuro político de los congresistas, y que además permitiera el desequilibrio entre los poderes, hubiera sido muy difícil llevar a cabo muchas de las reformas que, en su momento,

el país necesitaba para construir una estructura económica y una política. Por lo tanto, a través de la subordinación del Legislativo se pensó asegurar una mayor fluidez y mayor eficiencia en las actividades del gobierno. Sin embargo, aunque el Ejecutivo ha podido llevar a cabo programas y reformas sin la discusión o intervención directa de las Cámaras, e independientemente de la fluidez en la instrumentación de los mismos, el control sobre el poder Legislativo ha traído como resultado una gran ineficiencia en términos de un apoyo mayoritario o un consenso sobre las decisiones gubernamentales. El hecho de que el poder Ejecutivo ha implantado sus disposiciones contando con las Cámaras como un espacio incondicional, implica que el poder Legislativo no se ha ocupado de representar los intereses específicos de grupos sociales o de la ciudadanía, y que las acciones del aparato gubernamental no han contado con el apoyo necesario para adquirir legitimidad.

Ante estos problemas, y en relación a la representación de intereses, el gobierno de Miguel de la Madrid trató de ampliar los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, y lograr un apoyo a los programas del Ejecutivo a través del establecimiento de los foros de consulta popular. La creación de nuevos espacios de comunicación entre la sociedad y el gobierno tenía la finalidad de evitar que se cuestionara la legitimidad de las decisiones del Ejecutivo, argumentando que éstas se sustentaban sobre una "consulta democrática". A pesar de que los foros de consulta se convirtieron en una fuente importante de información ahí donde los canales tradicionales de articulación de demandas ya no eran operativos, las comisiones y consejos se convirtieron en el medio para evitar que los conflictos se desplazaran al Congreso.

El nuevo panorama político, y especialmente la configuración de las Cámaras que resultó de las elecciones de 1988, no dan lugar a que las demandas de participación de la sociedad se satisfagan por medio de los foros de consulta y,

sobre todo, ya no permiten mantener el mismo acuerdo sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ahora el primero no es capaz de hacer aprobar reformas constitucionales sin el apoyo de otros partidos. Las reglas sobre las que había funcionado la relación entre estos dos poderes impedían la competencia política y no tomaban en cuenta la necesidad de lograr un consenso político con la oposición. Los partidos de oposición han adquirido una nueva actitud - caracterizada por su negación y antagonismo hacia el poder gubernamental- como lo demostraron en el periodo de calificación de las elecciones así como en el último Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid y en la toma de posesión de Carlos Salinas. Esta nueva actitud demuestra que aún no existen las reglas del juego sobre la relación entre el poder Legislativo y el Ejecutivo para que el primero constituya una instancia de negociación con base en las demandas de representación de la sociedad. Las reglas del juego que sean operativas con el nuevo panorama político tendrán que dar a cada uno de los miembros de las Cámaras el peso relativo que les corresponda de acuerdo con su representación. Asimismo deben fomentar la participación de todos los partidos en la negociación y discusión legislativas, de las cuales surja un acuerdo y un consenso que satisfaga las demandas de representación de la sociedad y no a los intereses partidistas y particulares.

### 3. El oficio político

La subordinación y control sobre el funcionamiento del poder Legislativo ha mermado determinadamente al oficio político -como espacio de comunicación e intermediación entre la sociedad y el gobierno-, a la representación de la sociedad y, consecuentemente, a la legitimidad del sistema.

Durante muchos años, el funcionamiento de las Cámaras como respaldo a

la política gubernamental estuvo sustentado por el oficio de los políticos profesionales del partido oficial. La no reelección de puestos legislativos impedía que los políticos contaran con un incentivo real para representar a la sociedad y fomentar una tradición legislativa. Pero, aunque no lograban constituirse como una fuente efectiva de representación de sus bases, gestionaban intereses de grupos específicos, construyendo de esta manera una amplia base de apoyo para el gobierno.

Tanto la supremacía del partido oficial en las Cámaras como la selección centralizada de candidatos para las instancias y niveles gubernamentales dieron como resultado un particular funcionamiento del oficio político. La fuerza relativa de los sectores y de los grupos de interés de la sociedad no pertenecía a los "representados", sino que se concentraba en las cúpulas y líderes corporativos. Estos recibían amplias concesiones, beneficios y prebendas que distribuían parcialmente a través de la relación patrimonialista con las bases de representación, logrando de esta manera una innegable lealtad y un eficiente apoyo al poder gubernamental. Sin embargo, la dinámica que caracteriza la actuación de los líderes corporativos -las prebendas que reciben, la corrupción inherente a sus actividades y los términos de negociación con el aparato gubernamental- ha cancelado las posibilidades de gestionar las demandas de sus representados y, en cambio, ha provocado que se constituyan a sí mismos como núcleos de poder frente al gobierno. A pesar de que el oficio político había constituido un mecanismo que lograba crear un amplio apoyo a las políticas del gobierno, ante la creciente diversificación de fuentes de poder y las emergentes demandas de participación, el oficio político tiene sentido sólo en la medida en que haya una representación efectiva de la sociedad por parte de cada político. El oficio político entendido como la representación del gobierno ante la sociedad ha perdido su razón de ser.

En gran medida, el deterioro del oficio político se hizo evidente con la aparición de la Corriente Democratizadora en el PRI y con el comportamiento de importantes grupos corporativos del partido oficial durante el proceso de calificación de las elecciones del seis de julio. Estas dos manifestaciones dejan ver claramente que los políticos profesionales ya no se sienten beneficiados -ni en términos de prebendas ni por las posibilidades de avanzar en su carrera política- por el acuerdo que aún rige la vida política del país. Su actuación ahora se encamina a buscar los medios a través de los cuales recuperar la fuerza relativa que antes tenían, en vez de dirigirse a la representación efectiva de sus bases. En la realidad que crecientemente caracteriza a México, ese camino constituye un callejón sin salida -tanto para los políticos como para el país mismo.

Por lo tanto, es necesario modificar profundamente el oficio político, para que éste se convierta en un espacio de comunicación entre la sociedad y el gobierno, y abrir el proceso a una verdadera competencia política con base en representación, fomentando así no sólo la participación política organizada, sino también la constitución de una tradición legislativa. De no modificarse la naturaleza del oficio político, se erosionarían cada vez más los mecanismos de representación, se radicalizarían las actitudes oportunistas de los políticos, se perdería la posibilidad de crear un consenso y un apoyo para la política gubernamental y, sobre todo, se deterioraría crecientemente la legitimidad del gobierno y del sistema político.

Además de la alianza entre corporaciones y el gobierno, y la falta de incentivos reales para representar a la sociedad -la no reelección de los cargos legislativos y municipales-, existen dos vertientes en las que se ha agravado el deterioro del oficio político: tanto en las relaciones del partido oficial con el gobierno y con los intereses creados que lo integran, como en la falta de un sistema de partidos competitivo.

#### 4. El PRI

Los acuerdos que rigen las relaciones que mantiene el partido oficial con los intereses creados que lo integran así como su relación con el gobierno han agravado de manera significativa el deterioro del oficio político. Estos grupos de interés han impedido que el poder Legislativo y los puestos que obtiene el partido oficial en las Cámaras se constituyan como un mecanismo efectivo de representación y como contrapeso al poder gubernamental, y afectan además la relación tradicional del PRI con el gobierno.

Los problemas en la relación del partido con los intereses creados que lo integran se han presentado en aquellos órdenes que lo convirtieron en uno de los principales instrumentos del gobierno para lograr la estabilidad política en México: su ideario político y los mecanismos de selección de sus candidatos.

La ideología política del gobierno se fundamentaba en la adecuación de los pilares ideológicos -liberalismo político, la democracia política y social, y el nacionalismo-, al régimen del momento. Cada gobierno y en diferentes etapas de uno solo, una de las doctrinas ideológicas tomaba mayor o menor fuerza. De esta manera y de acuerdo con el desarrollo político y económico que experimentaba el país, el PRI utilizaba con una amplia flexibilidad su ideario político<sup>7</sup>. Sin embargo, el partido ha dejado de constituir el intermediario ideológico del gobierno ya que mantiene los principios de antaño y una ideología populista que son incongruentes con el programa gubernamental, sobre todo desde 198<sup>8</sup>.

A pesar de que se precisa una definición ideológica más acorde con el proyecto económico y social del gobierno, hasta la fecha esto no ha constituido una opción política real ya que se afectarían directamente a los intereses creados dentro del PRI. Las cúpulas corporativas que conforman al PRI han impedido que

la postura ideológica del partido se adecue al proyecto gubernamental y han obligado al gobierno a que siga utilizando con extrema flexibilidad, y sin resultados políticos positivos, el manejo simbólico de la política nacional.

La incongruencia ideológica del PRI con el proyecto de gobierno se hizo evidente en la campaña de Carlos Salinas de Gortari, además de que había constituido uno de los reclamos por la modificación en la elaboración de plataformas y posturas programáticas del partido por parte de la Corriente Democratizadora. La fórmula de modernidad en la campaña electoral del candidato presidencial del PRI dejó ver que la izquierda del PRI no permitió que la postura programática de Carlos Salinas se situara más adecuadamente en el centro-derecha del espectro, entre el centro-izquierda en el que se había instalado el FDN y la derecha hacia la que se dirigía el PAN<sup>9</sup>. Esto constituye un serio obstáculo para la construcción de un apoyo a las políticas gubernamentales, y le impide al PRI contar con un marco de referencia que le permita la negociación frente a los partidos de oposición, y una vinculación más clara con los grupos sociales a los cuales supuestamente representa.

Por otra parte, el oficio de representación política del PRI se ha visto deteriorado por la influencia de los intereses creados que lo integran en el proceso de selección de candidatos. En vez de que el PRI se hubiera constituido como una organización política que aglutinara y transmitiera las demandas de sus bases, éste se constituyó como un mecanismo de control político y funcionó con base en un acuerdo que permitía que las distintas fuerzas políticas lograran alianzas y negociaran incluso sobre la distribución de cargos públicos. Este acuerdo sirvió para asegurar, en un primer momento, la homogeneización de la vida política posrevolucionaria; más tarde, y sobre una estructura corporativa, la incorporación de los diferentes sectores a una institución política para construir así una amplia base de apoyo social al gobierno; y finalmente, para asegurar la disciplina de la

clase política en la transmisión del poder.

El acuerdo que regulaba la selección de candidatos en base a las cuotas que había que pagar a cada sector ha dejado de responder a estos objetivos y, en cambio, se ha visto influido crecientemente por las oligarquías del partido, provocando el deterioro de la disciplina unitaria del PRI, el desgaste de la representación sectorial y la centralización en contra de una vida política autónoma a nivel local. Más aún, la negociación sectorial para la selección de candidatos ha perdido contacto con la realidad política del país en la medida en que las fuentes de poder se han diversificado y que las corporaciones son cada vez menos representativas de la realidad nacional.

La influencia de los intereses creados en el proceso de selección de candidatos también ha provocado el deterioro de la relación del partido con el aparato gubernamental y el desgaste de su maquinaria electoral. Por una parte, la selección de candidatos en función de la fuerza política de las corporaciones ha provocado que se reduzcan las posibilidades de que el partido construya una base de apoyo que legitime al gobierno y, simultáneamente, que se aumenten las posibilidades de que los intereses corporativos pongan en riesgo el programa gubernamental. Por otra parte, el dominio de las oligarquías corporativas en la selección de candidatos ha desgastado la maquinaria electoral del PRI. Esta maquinaria había estado encargada de conseguir mayorías absolutas y no de constituir una estructura competitiva con base en representación. Al aumentar el peso relativo de los grupos de interés en la selección de candidatos, la lógica de la función electoral del PRI no se fundamenta en la representación sino en el objetivo de constituir un instrumento fundamental de las oligarquías del partido.

Desde las propuestas de la Corriente Democratizadora, pasando por los resultados del PRI en la contienda electoral, hasta llegar a los problemas en la calificación de dichos resultados, se hizo evidente que los acuerdos que rigen la

selección de candidatos del partido oficial dieron pie a que surgiera en el interior de éste un interés fundamental por modernizar al partido. Sin embargo, los principales obstáculos del proyecto democratizador para cambiar las reglas del juego que rigen la vida interna del PRI y su relación con el gobierno, los constituyen no sólo el centralismo político y el desbalance entre los poderes sino, principalmente, las estructuras corporativas y los grupos de interés dentro del mismo.

El dominio de los grupos oligárquicos del aparato corporativo del PRI ha determinado, en gran medida, los problemas en la desarticulación ideológica del partido y en la selección de candidatos. Esto se traduce en ineficiencia para construir una base de apoyo para la política gubernamental y en el desgaste de su maquinaria electoral para competir efectivamente frente a la oposición. Aún más importante, se traduce también en incapacidad para llevar a cabo la intermediación de la sociedad frente al gobierno, y para constituir un mecanismo de equilibrio y contrapeso, con base en representación, en el sistema político mexicano.

## 5. El sistema de partidos

La segunda vertiente del deterioro del oficio político lo constituye la ausencia de un sistema de partidos competitivo. Los problemas de representación no son exclusivos del PRI, los partidos de oposición también adolecen en igual medida de una mínima representación política de las demandas e intereses de los grupos sociales. A pesar de la creciente participación de los partidos de oposición y de una mayor capacidad de movilización de la ciudadanía, su funcionamiento, estructura y debilidad política les ha impedido conformar una opción política real,

por lo que han estado lejos de constituir un mecanismo efectivo de contrapeso y el intermediario de la sociedad frente al gobierno.

La evolución del sistema de partidos en México manifiesta el papel que éstos y las elecciones han jugado en el sistema político mexicano. Los partidos de oposición habían conformado un factor de estabilización política para el sistema debido a que no habían logrado constituir un reto electoral para el PRI ni una opción política viable; sin embargo, sí constituían un espacio para la disidencia y para el voto de protesta. Asimismo, el sufragio y la participación electoral, junto con la existencia formal de un sistema de partidos, pasaron a desempeñar una función determinante en la legitimación del sistema político y en el mantenimiento de una estructura formal de competencia política<sup>10</sup>. Muchos de los problemas y demandas surgidos de la evolución social y económica de México no podían ser resueltos por medio de la cooptación y la incorporación al partido oficial, por lo que las reformas electorales que, en la letra, habían ampliado los términos de la competencia política, tenían la finalidad de dar respuesta a las demandas de participación política legal de diversos grupos sociales. En este sentido, el abstencionismo había constituido un peligro más importante para el gobierno y el PRI, que la existencia de partidos de oposición.

Por su parte, el PAN ha estado cerca de convertirse en el interlocutor inmediato del gobierno. Sin embargo, y a pesar de que ha avanzado de manera importante en anteriores comicios y ha equilibrado su presencia nacional reduciendo los diferenciales regionales, no ha logrado constituir una fuerza competitiva. El PAN no ha profesionalizado aún su actividad partidista y sus mensajes, tanto económico como político, han carecido de suficiente claridad como para constituir una opción política real.

Los partidos de izquierda, han avanzado en la búsqueda de ampliar sus oportunidades políticas a través de una estrategia electoral basada en un

pragmatismo ideológico, tratando de aprovechar la oportunidad de ganar el mayor número de votos aliándose en contra de la "derechización" de la política nacional. Sin embargo, esta estrategia no ha logrado convertirlos en representantes de la sociedad ni en partidos verdaderamente competitivos y, en cambio, ha traído aparejados varios riesgos: no es posible apelar a los descontentos y tener una postura populista si no se es capaz de dar una respuesta a los programas del gobierno y al papel del Estado.

Las divergencias programáticas de los partidos de oposición han reflejado la polarización ideológica entre ellos y no un espacio de representación y participación de la sociedad. A diferencia de un sistema de partidos representativos y competitivos, lo que ha existido es un conjunto de partidos que no han logrado adaptarse a las nuevas circunstancias para ser, a través de la negociación, el vínculo entre la sociedad y el gobierno. Esto ha impedido que adquieran la capacidad de desempeñar eficientemente el oficio político, que ejerzan una verdadera representación de la sociedad y la posibilidad de negociación con otros actores políticos y con el gobierno para lograr así un acuerdo sobre los mecanismos procesales del sistema político.

Por lo tanto, la evolución de cada uno de los partidos políticos y, principalmente, el desarrollo social y económico del país han provocado que las reglas que obstaculizaban la competencia política, y que antes lograban ganar legitimidad para el sistema y el gobierno, hayan perdido su efectividad. El mantenimiento de los acuerdos institucionales que rigen la competencia partidista tuvo serios resultados durante la contienda electoral de 1988: por una parte, los partidos de oposición no lograron constituir una opción política real ni una fuerza competitiva en términos de representación. De esta manera y a partir de los resultados electorales, que en un sentido significaron subrepresentación en las Cámaras, surgieron actitudes extremas fundamentadas en intereses partidistas y

no en la representación de sus bases. Por otra parte, ha provocado altos costos para el gobierno y para el sistema político: ante la ausencia de una sana competencia política y, sobre todo, ante la sospecha de fraude, la participación de los partidos de oposición y la existencia de procesos electorales han dejado de dar legitimidad al régimen.

Asimismo, los resultados y el nuevo equilibrio que surgió de la contienda electoral reflejaron no sólo la ineffectividad de las elecciones como instrumento legitimizador del gobierno y del sistema político sino una severa grieta entre la expresión electoral y los partidos. Por lo tanto, lo que las elecciones del seis de julio representaron fue la inoperancia de las reglas del juego político de acuerdo a la situación social, económica y política imperante y, sobre todo, la más clara expresión de la voluntad general de la sociedad que demanda ser representada para participar directamente en las decisiones del gobierno.

### Las nuevas reglas del juego político

Tanto los mecanismos tradicionales de representación, que han funcionado básicamente como instrumentos de control, como los acuerdos institucionales que han regido el funcionamiento de los diversos niveles, instancias y actores políticos, sirvieron en su momento para asegurar la construcción de una estructura política y la viabilidad del proyecto económico. Sin embargo y conforme pasa el tiempo, dichos mecanismos y acuerdos han perdido efectividad; el desarrollo político, social y económico del país los han hecho obsoletos, cada vez más costosos en términos de estabilidad y, consecuentemente, están obstaculizando la capacidad gubernamental para llevar a cabo decisiones políticas representando efectivamente los intereses de la sociedad.

La crisis de legitimidad resume tanto los problemas de representación como

la inoperancia de los acuerdos institucionales. En este sentido es fundamental modificar el acuerdo institucional que correspondía a una situación que ha dejado de existir y fomentar de esta manera, el surgimiento de mecanismos eficientes de pesos y contrapesos que posibiliten tanto la participación de la sociedad en la toma de decisiones como la continuidad legítima del sistema político mexicano.

La estructura y funcionamiento del sistema político no sólo determinaron la vida de los actores políticos. También en el espacio de las instancias sociales que pueden constituir mecanismos de pesos y contrapesos informales se manifestaron los efectos de un sistema cerrado a la competencia política. El desarrollo social y económico del país hace necesario el surgimiento de instancias independientes que satisfagan las demandas de participación y representación de la sociedad, y que constituyan, al mismo tiempo, espacios de comunicación entre ésta y el gobierno.

El establecimiento de un acuerdo consensual sobre la competencia política traería consigo, no sólo el surgimiento de mecanismos de pesos y contrapesos en la estructura política, sino el desenvolvimiento y desarrollo de nuevas instancias que dieran a la sociedad la posibilidad de contar con importantes mecanismos para participar en las decisiones políticas, ver representados sus intereses y, de esta manera, equilibrar al poder gubernamental. En este sentido, la seguridad jurídica, las organizaciones de gestión, y la existencia de amplios medios de comunicación libres y plurales podrían ser algunas de las esferas en las que repercutiría la construcción de las nuevas reglas del juego.

En primer lugar, con un nuevo acuerdo institucional, la seguridad jurídica constituiría una posibilidad amplia y real para que los individuos y los grupos sociales contaran con la capacidad de defender sus derechos frente a otros individuos o grupos y, sobre todo, frente a la misma autoridad. Contar con un poder Judicial eficiente y políticamente autónomo haría posible la eliminación de la

incertidumbre e inseguridad jurídicas, y que la sociedad en su conjunto contara con la capacidad de sancionar y apelar al gobierno. Asegurar la igualdad básica frente a la autoridad y el fomento de una convivencia fluida entre los individuos y grupos sociales con el gobierno sería el pivote para eliminar tanto las negociaciones entre ellos como las fuentes de corrupción. Sería, al mismo tiempo, el factor que hiciera a la sociedad responsable en la toma de decisiones gubernamentales ya que ésta tendría que eliminar la gestión de sus demandas a niveles burocráticos o la interpretación de regulaciones discrecionales.

En segundo lugar, a partir de un acuerdo que establezca las nuevas reglas de competencia política se conformarían instrumentos eficientes de representación y gestión de diversos grupos y sectores sociales. En este sentido la fuerza relativa de estos grupos pertenecería a sus miembros y no a los líderes de las organizaciones de representación, eliminando de esta manera las relaciones patrimonialistas que alteran la relación con otros actores políticos. Por ejemplo, las organizaciones del sector obrero tendrían que transferir su fuerza relativa de las cúpulas corporativas hacia las bases, y manejar las negociaciones de las demandas obreras directamente entre la empresa y el sindicato. De esta manera, se estrecharía la vinculación entre los líderes sindicales y los trabajadores, se ampliaría la distribución de los beneficios de la negociación y se aseguraría una efectiva representación de los intereses de los trabajadores.

A través de estructuras de representación independientes del gobierno, se evitaría que la actividad económica se viera envuelta en estructuras políticas que alteran las relaciones entre los actores y que se articularan liderazgos corporativos corruptos; favorecería, en cambio, el funcionamiento de verdaderos representantes y gestores de los diferentes grupos sociales.

Finalmente, el establecimiento de acuerdos consensuales fomentaría la independencia y pluralidad de los medios de comunicación, y el desarrollo de

instancias sociales -como centros de investigación o consultorías- que contribuirían efectivamente al desenvolvimiento de opiniones plurales y críticas, a la construcción de una opinión pública informada y a la articulación de la misma en demandas concretas. Los medios de comunicación dejarían de ser únicamente cronistas de los procesos que vive y en los que está inmerso el país; en cambio, conformarían un cauce de información objetiva y de difusión de opiniones plurales y críticas. Por su parte, los centros de investigación o consultorías sociales podrían ofrecer posturas alternativas y dar a la sociedad las bases para la participación y representación de sus intereses y la negociación de sus demandas. Ambos podrían constituir, en un sistema político competitivo, verdaderos canales de intermediación entre la sociedad y el gobierno.

Tanto la seguridad jurídica, las organizaciones de representación y la intermediación entre la sociedad y el gobierno, a través de medios de comunicación e información, son buenos ejemplos de mecanismos que, a nivel de la estructura social, surgirían a partir de la modernización del sistema político. Estos constituirían pesos y contrapesos ante el poder gubernamental, serían capaces de fomentar la representación de la sociedad en la toma de decisiones del gobierno y harían de ésta una sociedad responsable de su participación.

Si el establecimiento de un acuerdo consensual sobre las nuevas reglas del juego permitirá el surgimiento de mecanismos de pesos y contrapesos en la estructura social y política, el reto que enfrenta actualmente el sistema político mexicano es precisamente la construcción concertada del nuevo acuerdo que habrá de regir a las instituciones y actores de la vida política del país. Las nuevas reglas del juego tendrán que constituir procedimientos más acordes con las condiciones que actualmente imperan y que logren igualar derechos y condiciones formales de la competencia política. Su elaboración sólo se conseguirá a través de la negociación entre los diversos partidos y el gobierno, y del establecimiento de

un equilibrio en el que sea posible la búsqueda de compromisos y concesiones mutuas. A pesar de los obstáculos que aún persisten en el sistema político mexicano, es indispensable lograr un proceso de concertación para establecer las nuevas reglas del juego y lograr así la liberalización de la competencia política.

El reconocimiento de que los principales mecanismos de representación han dejado de funcionar y de la inoperancia de los acuerdos institucionales que enmarcaban su actuación, debe ser el primer paso de todos los actores políticos, y en especial del gobierno, para emprender el rumbo hacia la modernización del sistema político mexicano. Dicho reconocimiento constituye un elemento fundamental para establecer las nuevas reglas del juego político -a través de un consenso negociado-, y representa una oportunidad para el gobierno de convertirse en el impulsor de la negociación y, por lo tanto, de la modernización política de México.

El impulso gubernamental hacia el establecimiento de nuevas reglas del juego -a través de un acuerdo político concertado en el que se reconozca el panorama y situación políticos manifiestos en las elecciones del seis de julio-, será la punta de lanza que habrá de fomentar una vida política local sana y vigorosa, la eficiente separación de poderes, la reivindicación del oficio político en el funcionamiento del poder legislativo, la conversión de los partidos en verdaderos representantes y gestores de los diversos intereses de la sociedad y, en fin, fomentar la construcción de pesos y contrapesos en el sistema político y social mexicano. Estos habrán de constituir tanto un puente de comunicación entre la sociedad y el gobierno como los instrumentos de participación, representación y gestión de los diversos grupos para que, de esta manera, el régimen y el sistema recobren su posibilidad de continuidad y, principalmente, su legitimidad. Por lo tanto, el reto para el gobierno lo constituye actualmente impulsar y establecer las bases para lograr la negociación a través de la cual será posible alcanzar un

acuerdo consensual sobre las reglas del juego político. Sólo a través de dicho acuerdo será posible hacer que la política constituya el campo de entendimiento en el que se recupere la legitimidad del sistema político mexicano.

#### IV. VISIONES DEL PROBLEMA POLITICO ACTUAL

El problema político del país tiene numerosas facetas. Por una parte se encuentran los problemas acumulados de una estructura política concebida para otra época y para otras circunstancias; por otra, las demandas de partidos políticos, grupos de presión y de la sociedad en general exacerbaban los canales tradicionales de resolución de disputas y rechazan los valores que han sustentado al sistema político en su conjunto. En este contexto, resulta evidente la necesidad de transformar las estructuras, así como los mecanismos y procedimientos que caracterizan al sistema político. Pero esta conclusión, por evidente que pudiese ser, entraña una enorme complejidad, pues no hay el más mínimo consenso en la sociedad mexicana, ni entre los actores políticos, sobre la naturaleza del problema y, mucho menos, sobre las posibles avenidas de solución.

El problema político de país al día de hoy se puede resumir como una crisis de representación. Esto implica que las instituciones de la sociedad no representan a la población en su conjunto. Aunque probablemente la mayoría de los observadores políticos y de los miembros de las diversas organizaciones políticas aceptarían la definición del problema como una crisis de representación, los matices y acotamientos que cada uno de éstos impondría afectarían la definición del problema en forma fundamental.

Cada organización tiene su propia preocupación por definir el problema de tal manera que beneficie a sus intereses políticos. Los partidos de oposición, por ejemplo, aceptarían que el problema de representación existe, pero que éste se limita al gobierno y al PRI; o, en otras palabras, que los partidos de oposición son representativos de la población en tanto que el gobierno no lo es. Tal delimitación del problema, sin embargo, choca con la evidencia postelectoral de 1988 en que la oposición ha sufrido fragmentaciones, producto de las diferencias entre los

diversos grupos que la componen. Es decir, la evidencia disponible sugiere que las pugnas dentro de los partidos de oposición son resultado de las diferencias entre los distintos individuos y grupos que los conforman más que a divergencias entre sectores relativamente amplios de la población que sustentan los valores o que respaldan a esos grupos. En este contexto, la fragmentación de los partidos aparentemente responde al mismo problema de ausencia de representatividad que caracteriza al conjunto del sistema político.

En forma paralela al problema de representación, el sistema político enfrenta una guerra conceptual sobre los términos que denominan procesos y objetivos. Específicamente, el concepto de democracia es constantemente utilizado en formas diversas y conflictivas entre sí, según conviene a la persona o grupo que lo expresa. En el fondo, pocos son los grupos o facciones políticas que tienen una experiencia sustantiva en los procesos democráticos, por lo que parte significativa del problema político actual reside precisamente en la ausencia de términos y conceptos comunes así como en el desgaste de otros sin mayor propósito que el de avanzar posiciones de corto plazo.

Lo que se propone analizar este capítulo es el problema de representación y el de la conceptualización de la democracia, a la luz de las definiciones, explicaciones e interpretaciones que los diversos grupos y observadores políticos han dado a la crisis política que se evidenció en las elecciones de 1988. Para ello se hará referencia a las posturas de los actores políticos, así como a las evaluaciones sistémicas del problema de representación. Ambas ópticas enfatizan puntos y factores semejantes, pero las implicaciones de cada una son radicalmente distintas, sobre todo porque para unos, los otros son -desde el punto de vista político- actores ilegítimos o, al menos, no representativos.

## La óptica partidista

La óptica partidista es significativa en cuanto refleja la evaluación política que hacen estas instituciones de la realidad nacional. Cada partido realiza el diagnóstico que responde a sus circunstancias y necesidades políticas, matizando los aspectos de mayor relevancia para cada entidad. En el conjunto, emerge la imagen de la problemática que cada partido contempla como fundamental para el país en la actualidad.

Para el Partido de la Revolución Democrática (a través de la presentación de uno de sus promotores, el Partido Mexicano Socialista) la problemática política del país consiste en la "escisión profunda" entre el poder y el pueblo, donde el primero carece del consenso indispensable para perpetuarse en el gobierno<sup>1</sup>. Este partido expresa de una manera tajante la tesis de la falta de representatividad del PRI, sobre lo que fundamenta el argumento de la necesidad de modificar el sistema político, confiriendo el control de los procesos electorales, pero sobre todo los de control político en un sentido más amplio, a los partidos políticos ("a la sociedad"), excluyendo al gobierno de los mismos. El principio de que ni el gobierno ni ningún partido debe tener una representación dominante en los organismos políticos y electorales, y de que se constituya una entidad independiente y autónoma para calificar las elecciones constituye un fundamento esencial de la democracia; en este sentido, la tesis es incontrovertible. Sin embargo, el supuesto del que parte la argumentación -que contrasta con la de los demás partidos políticos en la oposición- responde a la realidad concreta de este partido (o agrupación de partidos) en cuanto a que parte del supuesto de que la ilegitimidad y/o ausencia de representatividad del PRI y del gobierno es privativa de éstos y no extensiva a otros partidos o agrupaciones políticas. En otras palabras, el PRD supone ser ampliamente representativo de la población

mexicana, condición que es fuertemente debatible aun después de los comicios de 1988 tanto por los índices de abstención, como por la problemática general de legitimidad que afecta al conjunto del sistema político, del cual aquel partido es componente integral. Las elecciones estatales posteriores a julio de 1988 demuestran que la importancia electoral del PRD es menor o igual que la entonces obtenida, y no mayor.

Para el Partido Acción Nacional la problemática política del país es doble y se resume en dos conceptos específicos: por una parte la falta de respeto al voto y a los resultados electorales, y, por otra parte, la mezcla y confusión entre el gobierno y el PRI<sup>2</sup>. Estos dos factores, según el PAN, son los que imposibilitan la democracia en el país e impiden el desarrollo económico. En el caso de este partido, el que mayor presencia nacional (de entre los partidos de oposición) ha logrado a lo largo de su historia, el énfasis sobre los procesos electorales responde a su naturaleza y realidad cotidiana: ese el partido que más rápidamente podría capitalizar -en votos- un proceso electoral totalmente abierto y transparente. Dada su cobertura geográfica y fuerte concentración en algunas entidades y municipios del país, su capacidad teórica para avanzar en el terreno electoral -sobre todo en comparación con todos los demás partidos de oposición- hace evidente la razón por la que se le confiere una enorme importancia a la problemática electoral (tanto el voto como la naturaleza del PRI).

Para el Partido Revolucionario Institucional "el dinamismo de la lucha política y el nuevo equilibrio en la vida política nacional" demandan una revisión de las instituciones electorales. El PRI sostiene que la modernización de los procesos electorales conlleva el fortalecimiento de la división de poderes y la independencia del Poder Legislativo<sup>3</sup>. En otras palabras, para el PRI el problema político del México de hoy se circunscribe a los problemas electorales que se experimentaron en 1988, por lo que es necesario introducir un conjunto de ajustes

a la legislación electoral. Para el PRI la problemática política actual es reflejo de los inadecuados mecanismos de elección de los diputados por representación proporcional, que facilitan una amplia presencia de los partidos de oposición en la misma. Así como para los partidos de oposición la definición de la problemática política manifiesta intereses y diagnósticos particulares, la postura del PRI refleja la perspectiva de un partido en el poder que enfrenta diversos tipos de dificultades para el mantenimiento legítimo de su posición hegemónica. Es decir, para el PRI no hay problemas en cuanto a representatividad (pues el PRI supone representar a la mayoría de la población), pero sí hay exceso de representación de la oposición a través de los mecanismos de proporcionalidad.

Para los partidos políticos la problemática política se define de maneras diversas, aunque todos convergen en la necesidad de llevar a cabo cambios, ajustes o modificaciones a los esquemas, procesos, instituciones o estructuras actuales. Todos coinciden en la existencia de un severo problema de representación aunque, como era de esperarse, todos atribuyen a los otros la falta de representatividad. Ante sí mismos, todos los partidos son mayoritarios y ampliamente representativos de la población. La consecuencia natural de estas posturas es que para los diversos partidos, los otros son entidades ilegítimas, lo que los lleva a concluir que sus representantes son espúreos. Aunque este factor constituya un componente más (y normal) de la retórica partidista, sus implicaciones políticas son fundamentales, pues implica que aún no existen las condiciones mínimas necesarias para que las diversas agrupaciones políticas y partidistas estuviesen en la posibilidad de entablar un diálogo conducente a la conformación de un nuevo proceso político y de las nuevas "reglas del juego" acordadas consensualmente.

## La óptica analítica

Si bien los partidos políticos ofrecen una perspectiva por definición interesada de los problemas del México contemporáneo, los analistas y observadores de la política nacional presentan puntos de vista que -en conjunto- permiten construir un panorama de la problemática política desde un punto de vista sistémico. Aunque es evidente que cada analista ofrece un diagnóstico particular de la problemática, el conjunto de opiniones, evaluaciones y análisis elimina los rasgos individuales y permite conformar un diagnóstico completo y pertinente del sistema político mexicano.

Con la creación de una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral se creó un foro para la discusión y el debate sobre la problemática política del país. Aunque fue evidente el sesgo electoral de muchas de las ponencias, prácticamente todas partían de un diagnóstico más general. A cambio de este sesgo, sin embargo, el foro permitió una gran variedad de posturas comparables entre sí. Algunas de las ponencias ahí presentadas constituyen, pues, un recurso excepcional para obtener diversas opiniones y evaluaciones sobre la problemática política del México de hoy.

Para Luis F. Aguilar Villanueva el problema de fondo es la falta de legitimidad del Estado. Y "en el Estado moderno no hay más legitimidad que la legalidad"<sup>4</sup>. El autor prosigue: "pretender cultivar la democracia plural y competitiva sin construir y cultivar simultáneamente la legalidad, rigurosa e imparcial, es una invitación a la ingobernabilidad"<sup>5</sup>. Para este analista una característica esencial del régimen democrático es la división de poderes, lo que implica que, para la vitalidad de la "república representativa, democrática y federal, será decisivo recuperar la centralidad del Legislativo"<sup>6</sup>. Finalmente, para este estudioso, "una mayor actividad de las Cámaras va a comportar necesariamente una redefinición de sus

relaciones con el Ejecutivo a través de una ampliación de sus facultades y una desconcentración de los numerosísimos poderes discrecionales de la presidencia. La democracia en México se consumaría con la instauración de contrapesos a la acción dilatada del Ejecutivo"<sup>7</sup>.

En contraste con la posición del autor anterior, para Jaime González Graf, "el problema de la democracia en México es establecer normas que eviten que un partido pueda monopolizar el poder, no en función de su fuerza, que sería legítimo, sino monopolizar el poder en contra de la voluntad ciudadana, porque cuente con los recursos para mostrar resultados electorales falsos, que eludan la necesidad de compartir el poder y la rotación de los partidos en el gobierno..."<sup>8</sup>. Según este observador, es necesario ver la representación como ejercicio fiduciario... aceptando de entrada que cada clase social, cada grupo de presión, tiene una visión propia de lo que es el interés de la nación; y "eso es lo que el representante popular representa, finalmente, en una democracia representativa moderna"<sup>9</sup>. Refiriéndose a los procesos electorales, González Graf señala que la "representación no sólo sustituye a la democracia directa, también elimina el papel de la violencia de la masa enardecida"<sup>10</sup>. Para un sistema político con problemas profundos de representatividad y legitimidad, la eliminación de la violencia, la definición y aceptación consensual de los procedimientos que permitan ejercer el poder con credibilidad, con apego a la legalidad (y, por lo tanto, en palabras de Luis Aguilar, con legitimidad) son objetivos nada despreciables.

Para Manuel Villa Aguilera, el desarrollo y diversificación del intervencionismo estatal produjo innumerables líneas de relación entre Estado y sociedad. "En su momento hicieron posible una serie de políticas públicas que facilitaron decisiones, propiciaron la incorporación de las masas, ampliaron el escenario político, pero todo ello terminó produciendo el predominio de las organizaciones y corporaciones. Lo que se ganó en organicidad, eficacia y

movilidad, con el tiempo se fue perdiendo en capacidad de incorporación"<sup>11</sup>. Es decir, el éxito en los procesos de corporativización de la sociedad a lo largo de las últimas décadas, en adición al control político que se alcanzó, se ha traducido en un problema de legitimidad y falta de representación "que no es privativo del partido de Estado"<sup>12</sup>. Para Manuel Villa, los partidos se caracterizan por la "oligarquización y burocratización", lo que les hace imposible ser representativos, aunque esto no le impide a los electores utilizarlos como válvulas de escape a la inconformidad. "Cuando los partidos más reclaman menos representan" afirma Villa, señalando la ausencia de medios de relación entre asociaciones que "representan la parte más societal y los partidos" que conlleva a una pluralidad de opiniones pero no necesariamente a la participación democrática de la sociedad civil. "Padecemos", señala Villa Aguilera, "un amplio desfase entre el sistema de partidos políticos y un vacío de presencia social en los organismos representativos de gobierno"<sup>13</sup>. En palabras llanas, el autor concluye que el sistema político experimenta un problema profundo de representación: ni los partidos en la oposición ni el gobierno representan la complejidad de la sociedad mexicana, sino a sus propias filas y liderazgos.

Para el estudioso Luis Javier Garrido el meollo de la problemática del sistema político reside en la excesiva concentración del poder que hace posible la existencia de un partido de Estado. En este contexto, afirma Garrido, "no se han garantizado los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos...(ni) se ha logrado restringir el poder del Estado en los procesos político-electorales a competencias delimitadas"<sup>14</sup>. De esta forma, para Garrido el problema se fundamenta en la ausencia de mecanismos de pesos y contrapesos que delimiten el poder gubernamental y permitan el desarrollo de un sistema político verdaderamente representativo. Para Garrido es necesario llegar a un "punto de acuerdo fundamental" entre los partidos y fuerzas políticas, pero esto

sólo será posible en la medida en que se lleve a cabo una profunda reforma política que imponga la lógica democrática sobre la del partido de Estado.

Para Francisco Paoli<sup>15</sup>, el régimen postrevolucionario, que históricamente contó con el apoyo y lealtad de amplias bases sociales, está enfrentando un agudo proceso de erosión del respaldo social que se traduce en pérdida de legitimidad. A juicio de Paoli, esta pérdida de legitimidad tiene su origen en la reforma económica que ha estado llevando a cabo el gobierno, pero sobre todo en la modificación de los patrones de cultura política que experimenta la población: de una cultura pasiva, se desarrollan valores y convicciones participativas; de una actitud sumisa, se rechazan cacicazgos y se piensa que los ciudadanos pueden organizarse y exigir que se cumplan las leyes. En suma, hay una actitud profundamente democratizadora, aunque ésta no haya permeado a los partidos políticos, de oposición y en el gobierno.

Para Soledad Loaeza el principal problema que enfrenta el sistema político mexicano es el de credibilidad, problema que afecta fundamentalmente a los partidos políticos. El Ejecutivo, señala la investigadora, "parece haber vuelto a encontrar en la eficacia, antes que en su origen, el fundamento de su autoridad. Este regreso a una situación que creíamos superada no merece celebración alguna... pues ahora sabemos que puede ser esa una legitimidad efímera y de corto aliento en la medida en que es vulnerable a los altibajos del mercado internacional, o está sujeta a las relaciones entre los grupos de poder"<sup>16</sup>. Así, el problema de la legitimidad vuelve a presentarse como uno de los factores críticos en el diagnóstico de la situación actual del país.

Todas y cada una de las posturas aquí descritas siguen un hilo conductor muy claro: el sistema político mexicano enfrenta problemas fundamentales que se originan en la estructura del propio sistema político, misma que cada uno de los analistas califica de distintas maneras pero con un concepto común. Algunos

analistas plantean la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos; otros observan la incompatibilidad entre lo que llaman un régimen de partido de Estado y la democracia; otros más analizan la relación entre los tres poderes constitucionales y concluyen en la inexistencia de un sistema de separación de poderes vigente y efectivo. Todos coinciden en que estas distorsiones en el sistema político se traducen en problemas crecientes de legitimidad originados, esencialmente, en la imposibilidad de que los partidos políticos sean representativos de la población cuando prevalecen los problemas estructurales antes descritos. Al igual que en las exposiciones de los partidos políticos, cada autor matiza sus puntos de vista en función de sus preferencias políticas o ideológicas; lo anterior no impide, sin embargo, encontrar ese hilo común en las evaluaciones analíticas: el país enfrenta una crisis de representación que es consecuencia de un sistema político que no responde a la realidad actual, independientemente de sus virtudes históricas.

### La realidad política de hoy

Independientemente del marco analítico que se utilice como instrumento para la evaluación de la problemática política del país, tres parecen ser las principales manifestaciones estructurales de la misma. Primero, las fuentes de poder en la sociedad se están diversificando, tornando en obsoletos a la mayoría de los mecanismos tradicionales de representación. Esta ha llevado a la existencia de un divorcio entre la población y los órganos y entidades formalmente encargadas de representarla. Segundo, el sistema político enfrenta una incapacidad política de hacer realidad la letra de la Constitución en materia de democracia. Finalmente, algunas de las estructuras del sistema político constituyen murallas virtualmente infranqueables para la introducción de reformas

políticas; tal es el caso, por ejemplo, de los principios sobre los que actúan los sectores corporativos, que tienen un interés creado en el mantenimiento del status quo. Cualquier modificación que se pretenda en el sistema político tendrá, necesariamente, que romper con el actual funcionamiento de estas estructuras.

El problema de la falta de representación y representatividad afecta al conjunto de los partidos políticos. Independientemente de los clamores de los partidos de oposición respecto al PRI o de éste respecto a aquéllos, la realidad tangible es que -en términos generales- la problemática de representación afecta al conjunto de actores políticos por igual: lo que está cambiando es la realidad del país y ninguno de los partidos ha logrado transformar su actuar para ser exitoso en esta nueva etapa. No cabe la menor duda que todos los partidos cuentan con algún grado de apoyo, núcleos de seguidores de mayor o menor tamaño. Esto es evidente; sin ello no podrían subsistir, ni siquiera los llamados partidos paraestatales. Pero más allá de un núcleo de apoyo, sea éste pequeño como seguramente es el de partidos como el PARM, o sea grande como sin duda es el del PRI, el hecho es que muy pocos de los ciudadanos de la república se sienten representados por los partidos. Muchos votan, en plena conciencia, por uno u otro partido; pero esto no equivale a sentirse representados. El mero hecho de que exista un voto de protesta o de que cambie éste de preferencia partidista (como ha ocurrido con el PAN y, recientemente, con el Frente Cardenista) indica que la población tiene poco arraigo partidista y que utiliza a los partidos, en forma circunstancial, para hacer valer (o, al menos, sentir) su inconformidad.

Hay síntomas y manifestaciones de la crisis de representación que pueden ser apaciguados o, de igual manera, pueden tornarse en explosivos. No por ello dejan de ser síntomas. Quizá el mejor ejemplo de lo anterior es la legitimidad, cuyos índices pueden subir o bajar como consecuencia de diversos factores exógenos. El actual gobierno no logró una legitimidad electoral decisiva, pero -en

el curso del tiempo- ha logrado consolidarse y afianzar esa legitimidad como gobierno. Esto es algo normal con un factor relativamente volátil como es la legitimidad. Pero lo que no va a cambiar por sí mismo o de manera circunstancial es la problemática más profunda de representación que afecta al conjunto del sistema político.

La crisis de representación no es problema privativo del gobierno o del PRI; afecta por igual al conjunto de partidos que hoy están en la oposición. Esto implica que sólo un cambio profundo en la estructura del sistema político podría fundamentar una recuperación de la representatividad. Definir cuáles serían los mecanismos que se requerirán para transformar la estructura del sistema político es materia de los órganos y foros legalmente constituidos para tal efecto; lo que sí es menester y objeto de este análisis es definir cuáles son los problemas a resolverse y discutir algunas de las opciones de resolución.

La segunda manifestación de la problemática política se observa en la incapacidad del sistema político de hacer congruente la retórica partidista (y gubernamental) con la realidad tangible. Esta problemática está igualmente presente en el ámbito político que en el económico: se relaciona con el abismo que con frecuencia existe entre el discurso político y las prácticas democráticas; entre el estancamiento económico y las expectativas de crecimiento.

Esta distancia entre la realidad y el discurso tienen diversas causas y sus orígenes se remontan, por lo menos, al siglo XIX en que se intentó imponer un esquema político, imitado de las constituciones europeas de la época, y que fracasó en la implantación a la realidad mexicana. Pero el problema no es menos serio y relevante en la actualidad. Una incongruencia profunda y que a nadie engaña es la que existe entre la plataforma y retórica del PRI con el discurso del propio gobierno: se trata de un divorcio entre dos concepciones del mundo que parten de principios radicalmente diferentes. En la medida en que esta distancia

se incrementa, mayor será la incongruencia. De ahí el planteamiento de la necesidad de que el PRI responda a la realidad actual del país y compita por el apoyo del público elector.

La tercera manifestación de la problemática política se da entre los grupos de interés que tradicionalmente se han beneficiado del sistema político y los que no tienen acceso en la actualidad. Esta contradicción se gesta principalmente por la existencia de estructuras corporativistas donde se da la presencia de "cajas negras" en las cuales se mezclan intereses económicos con los políticos, en detrimento de toda la población. Estas estructuras fueron creadas a partir de los años treinta con el objetivo de darle consistencia y fuerza al régimen posrevolucionario. La existencia de estructuras sindicales, campesinas, empresariales y burocráticas fuertes y responsivas a la autoridad gubernamental satisfacía objetivos políticos indisputables y legítimos: se estaba en proceso de construcción de un nuevo sistema político, al que había que sustentar y dar fuerza.

Si bien se cumplieron los objetivos políticos que se perseguían, el funcionamiento de las estructuras corporativas con frecuencia se tradujo en corrupción, crecientes demandas de gasto público y en el nacimiento de grupos militantes de oposición política al gobierno. Una evaluación de estas estructuras desde su nacimiento hasta el presente sugiere que, si bien se lograron los propósitos iniciales, los costos económicos, políticos y sociales de su funcionamiento -en conjunto y sin particularizar en las excepciones- han resultado devastadores. Buena parte de la crisis económica y política que el país ha venido experimentando desde finales de la década de los sesenta responde a los vicios de estas estructuras.

En la actualidad, el país se enfrenta a un proceso de cambio de enormes dimensiones tanto en el ámbito económico como en el político. Si bien el primero está siendo impulsado por el gobierno, el proceso de cambio político no es menos

real, aunque éste aún no haya sido formalizado. En ambos procesos de cambio se da la presencia de los intereses corporativos como un agente dislocador; los intereses de estos sectores chocan con las reformas propuestas, lo que les da un enorme incentivo para erosionarlas, sabotearlas o impedir las. De hecho, la sola existencia de estas estructuras constituye un impedimento a la apertura política y a la reactivación del crecimiento económico.

La gran interrogante en el proceso de reforma reside dentro del propio gobierno. Las estructuras corporativas representan una doble identidad. Por una parte, éstas han sido los más leales apoyos del sistema político y del régimen desde su constitución; por la otra, sin embargo, en muchos casos también son la cuna de la disidencia política al propio sistema. En el proceso de liberalización económica, muchos de los intereses corporativos van a ir perdiendo capacidad de gestión y poder, lo que va a solidificar a la oposición y debilitar los apoyos al sistema. En este contexto, la interrogante estratégica de qué hacer con los intereses corporativos es prácticamente imposible de resolverse si la mira se limita al corto plazo, pues abandonarlos y disolverlos sin más y de inmediato tendría un costo político monumental. Poniendo la mira en el largo plazo, sin embargo, la óptica es radicalmente distinta. En el largo plazo, la sola existencia de intereses corporativos habría cancelado la reforma económica y la política. Por ello, con la mira enfocada hacia el largo plazo la interrogante sobre los sectores corporativos no puede ser qué hacer con ellos, sino cómo llevarlo a cabo.

Las características políticas del régimen posrevolucionario y su origen hicieron natural cierto tipo de funcionamiento de los sectores corporativos y la promoción y arraigamiento de sus intereses. Así, aún cuando la realidad económica y política ha cambiado sensiblemente, la naturaleza histórica del régimen de gobierno explica la creación y fortalecimiento de las corporaciones. La modificación sustancial del funcionamiento corporativo indudablemente va a traer

consigo una transformación de la naturaleza del régimen. Aunque una transformación de este tipo debe ser bienvenida, es importante reconocer las razones y orígenes del cambio. Se requiere una transformación no porque la naturaleza del régimen sea históricamente errónea, sino por el abuso al que han llegado los grupos de interés corporativos, convirtiéndose en verdaderos desafíos a la existencia misma del régimen. La transformación aquí propuesta no implicaría el abandono de la promoción de diversas causas y objetivos que tienen plena legitimidad histórica, sino en el desmantelamiento de los mecanismos e instrumentos que impiden las reformas política y económica, y con ello del bienestar del pueblo mexicano.

Los intereses corporativos minan la estabilidad política del país en la medida en que impiden la recuperación económica y en que erosionan a las instituciones políticas desde el interior. Por encima de todo, las estructuras corporativas representan, cada vez más, intereses propios de los líderes de esas corporaciones y ya no a sectores significativos de la población. Su vigencia ha caducado.

## V. EL PROBLEMA JURIDICO DE LA SEPARACION DE PODERES

Como se vio en la sección anterior, el sistema político mexicano enfrenta una profunda crisis de legitimidad y de representatividad como consecuencia del agotamiento gradual de los acuerdos institucionales que hasta ahora habían sido la base de la organización política y del desarrollo económico del país. Este problema de la falta de un consenso sobre las "reglas del juego" político se ha hecho evidente no sólo durante la elección presidencial de 1988, en la que los partidos políticos de oposición y una parte importante de la sociedad cuestionaron frontalmente la legitimidad de la transmisión presidencial característica del sistema político mexicano, sino también en las elecciones locales que se han venido efectuando posteriormente y que se han caracterizado por un alto grado de conflicto. Por otro lado, la reforma económica, adoptada sobre todo a partir de 1985 no sólo para recuperar el desarrollo económico sino para satisfacer una necesidad política, ha tenido consecuencias profundas en la medida de que implica la reorganización de las relaciones económicas y políticas fundamentales. La liberalización de la economía, la apertura comercial, el adelgazamiento del Estado y la eliminación de controles económicos opresivos han venido a erosionar los lazos entre muchos sectores tradicionalmente privilegiados y el sistema político, y han abierto, a su vez, nuevos espacios para que distintos sectores busquen incidir en los procesos económicos y políticos. Así, la nueva estrategia económica, aunque ha logrado recuperar la legitimidad de la institución presidencial y del gobierno en turno, ha implicado un debilitamiento de los mecanismos tradicionales de control que hasta ahora habían sido la base de la organización política y del desarrollo económico de México.

De esta manera, el problema político que actualmente se enfrenta consiste en lograr un nuevo consenso, que involucre a toda la sociedad, al gobierno y

también a los partidos políticos, respecto de nuevas "reglas del juego" político y arreglos institucionales que puedan proporcionar las bases para el desarrollo político y económico de México. En esta segunda sección del libro se busca dar respuesta a esta problemática, proponiendo vías específicas para lograr restaurar la legitimidad del sistema político mexicano y crear nuevos vehículos de participación en la toma de decisiones públicas. Las propuestas que aquí se formulan giran en torno a una premisa básica: hoy en día la institución presidencial es insuficiente para conducir el cambio político que la sociedad demanda y restaurar de esta manera la legitimidad del sistema político como un todo. Así, es necesario establecer un mecanismo institucional de pesos y contrapesos que efectivamente evite la concentración del poder, distribuyéndolo entre distintos órganos, pero que, al mismo tiempo, pueda proporcionar vías para lograr un consenso entre los diversos actores políticos. Sólo una transformación de esta naturaleza en el marco institucional podrá sentar las bases para que el sistema político mexicano evolucione paralelamente a las transformaciones económicas, sociales y políticas que se están experimentando.

Como será analizado en esta segunda sección, se requiere entonces de una separación funcional de poderes en la que el Legislativo y el Judicial se fortalezcan, sin por ello debilitar al poder Ejecutivo, y con la que cada poder pueda realizar sus funciones esenciales, limitando a los otros, y colaborando a su vez en la toma de decisiones; de una descentralización política y administrativa que abra nuevos espacios de participación política y que se constituya como un aspecto fundamental para la efectividad de las instituciones gubernamentales; y de un sistema de partidos políticos competitivo que proporcione opciones reales para que los ciudadanos puedan incidir en los procesos políticos, siendo el vehículo institucional de transmisión de las demandas sociales y el mecanismo que da vida a los otros contrapesos formales como la división de poderes y la

descentralización.

Todos estos mecanismos de pesos y contrapesos están reconocidos en la Constitución mexicana. En ella, se establece, en primer lugar, una forma de gobierno de carácter republicano, representativo, democrático y federal. En la tipología moderna de las formas de Estado, el régimen republicano es lo opuesto al monárquico en el sentido de que, en el primero, quien gobierna es seleccionado por el pueblo directa o indirectamente, en tanto que en el segundo el poder se adquiere a título hereditario y normalmente en forma vitalicia<sup>1</sup>. Por república se entiende, en un significado diferente, el gobierno realizado con base en leyes y una constitución en armonía con los derechos naturales. Por gobierno representativo se entiende aquél en el que las principales decisiones colectivas no son tomadas directamente por los ciudadanos sino por personas elegidas para ese fin. El sistema federal se opone al central o unitario y consiste en una distribución de jurisdicciones entre los poderes de los estados y los del poder central. De esta forma, los estados, en términos jurídicos, tienen autonomía y un gobierno propio. En cuanto al significado formal de la democracia, se entiende el gobierno en el que el título de legitimidad del poder lo constituye el voto del pueblo y en el que las decisiones públicas fundamentales son adoptadas por lo general por la mayoría, ya sea directamente o a través de sus representantes.

Además, en la Constitución mexicana se establece la división formal de poderes, de tipo presidencial, definiendo explícitamente las facultades de cada órgano de gobierno y así posibilitando que jurídicamente el poder se limite desde sí mismo. Por último, en la Constitución se garantizan los derechos civiles y políticos de los ciudadanos frente al Estado. Así, todo individuo, con independencia de la edad, sexo, religión o grupo social al que pertenezca, jurídicamente goza de los llamados derechos de libertad, de igualdad, de seguridad y de propiedad y el Estado legalmente no puede limitarlos o restringirlos.

En México, a pesar de estar consagrados en la Constitución, estos mecanismos de pesos y contrapesos no son funcionales. El poder de hecho se ha centrado en el poder Ejecutivo, a costa de los poderes Legislativo y Judicial y de los gobiernos locales. Ha sido argumentado, con bastante frecuencia, que la única forma como se puede evitar este fenómeno y hacer que funcione un sistema de pesos y contrapesos en México es desmantelando formalmente el sistema presidencial, lo que implicaría cambiar sustancialmente la Constitución. No obstante, la concentración del poder en manos del Ejecutivo no tiene como causa principal a la organización constitucional, sino más bien una serie de prácticas arraigadas en la tradición política mexicana por las que se ha gobernado al margen del esquema constitucional, dando lugar a un gobierno de hombres y no de leyes. El presidencialismo, como forma de organización política opuesta al parlamentarismo, no es en sí mismo antidemocrático. Si el gobierno emana efectivamente del sufragio universal, ejerce sus facultades dentro de la legalidad y existe la posibilidad real de alternancia en el poder, el sistema presidencial es efectivamente una opción democrática<sup>2</sup>.

En este capítulo se realiza un análisis del modelo constitucional mexicano de división de poderes, en especial de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de sus limitantes y de las modificaciones legales necesarias para lograr un efectivo sistema de contrapesos. Asimismo, se ilustran el tipo de factores metajurídicos que determinan la funcionalidad real de las formas constitucionales. En especial, se busca esclarecer, mediante el análisis del sistema parlamentario y el sistema presidencial en otros países, la manera como la competencia política y el sistema de partidos inciden sobre la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y sobre la efectividad del mecanismo formal de división de poderes.

## Formas democráticas de gobierno: el parlamentarismo y el presidencialismo

Por forma de gobierno se debe entender la estructura del poder político en un país. La Constitución, que puede ser escrita o no, y rígida o flexible, es precisamente el conjunto de reglas que conforman un modelo o forma de gobierno; es la norma que organiza a los poderes públicos, define el marco de sus facultades, la dinámica de las relaciones entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y su título de legitimidad. Asimismo, garantiza los llamados derechos civiles y políticos. Con base en estos principios se constituye la doctrina moderna del Estado de derecho constitucional, es decir, del Estado que ejerce el poder no sólo subordinado a las leyes, sino que dentro de los límites derivados del reconocimiento a nivel constitucional de los derechos inviolables<sup>3</sup>.

Dentro del modelo democrático, existen básicamente dos formas de gobierno, que se determinan por la dinámica de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: la parlamentaria y la presidencial. La primera se representa claramente en el gobierno de Gran Bretaña y la segunda en el de Estados Unidos. La gran mayoría de las democracias modernas se derivan de estos prototipos. Así, por ejemplo, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y casi todos los países europeos, tienen gobiernos parlamentarios; mientras que Francia, Finlandia y los países latinoamericanos, incluido México, han derivado su forma de gobierno del presidencialismo norteamericano.

### El sistema parlamentario

El sistema parlamentario es aquél en el que existe una fusión entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo: el gabinete emerge del parlamento y es responsable ante éste<sup>4</sup>. Así, las dos características principales de la democracia

constitucional parlamentaria son, por un lado, que el jefe del Ejecutivo, llamado generalmente primer ministro, es elegido por el parlamento, y por el otro, que éste y su gabinete son políticamente responsables ante el parlamento, lo que significa que pueden ser obligados a dimitir por un voto de desconfianza. En la gran mayoría de los sistemas parlamentarios el primer ministro, ante un voto de desconfianza, puede pedir la disolución del parlamento y convocar a nuevas elecciones.

El sistema de partidos es determinante para el funcionamiento de los sistemas parlamentarios. Este define la naturaleza de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, el funcionamiento de los mecanismos de balance y control entre ambos, y el tipo de modelo democrático -mayoritario o consensual- que prevalece<sup>5</sup>.

El modelo prototípico de bipartidismo es el de Gran Bretaña que se caracteriza precisamente por la existencia de dos partidos dominantes - Conservador y Laboral- casi igual de fuertes y por la alternancia periódica de uno y otro partido al frente del gobierno. El sistema británico de partidos tiene varios efectos directos sobre el sistema político y el funcionamiento efectivo de los mecanismos de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En especial, el bipartidismo inglés determina que el Ejecutivo sea el órgano más poderoso del gobierno y que el principal contrapeso no esté entre éste y el Legislativo, sino entre la mayoría y la oposición. En el sistema inglés, el jefe del Estado -el rey- nombra al primer ministro, que siempre pertenece, junto con los miembros de su gabinete, al partido que tiene la mayoría en el parlamento. Esto asegura que el poder Ejecutivo pueda llevar a cabo su programa de gobierno siempre con el apoyo del Legislativo. Así, no es el parlamento, sino en realidad el gabinete, el órgano más importante en términos de producción legislativa y de fuerza política. Este arreglo institucional lleva a lo que se conoce como el modelo

de democracia mayoritaria.

La idea política que subyace a este modelo es que en una democracia, dada la imposibilidad de que el gobierno represente las preferencias de todos los ciudadanos, la mayoría, por muy pequeña que sea, debe llevar a cabo la administración, tomar decisiones públicas y definir el rumbo de la política. Esto se refleja en el hecho de que el partido que logre la mayoría en las elecciones logra a un tiempo dominar el gabinete y el parlamento. El partido opositor, a pesar de que es privado de la facultad de gobernar, constituye un "gabinete en la sombra" (shadow cabinet), con el fin de controlar las actividades gubernamentales y criticar las decisiones públicas. Así, el verdadero contrapeso no está entre el Legislativo y el Ejecutivo sino entre la mayoría y la minoría.

En sistemas parlamentarios multipartidistas, el poder Legislativo juega un papel central en la división de poderes y su funcionalidad está determinada por la naturaleza de su composición. Cuando existen varios partidos sin una fuerte mayoría de coalición y sin una verdadera tradición democrática, existe una gran inestabilidad en el sistema político, el gabinete es sumamente vulnerable a las tensiones políticas del parlamento y, por lo tanto, se corre el riesgo de ingobernabilidad provocado por las confrontaciones entre los partidos políticos y su incapacidad de lograr un acuerdo que incluya a la mayoría. En cambio, en sociedades de tradición multipartidista y coaliciones estables de partidos, se llega normalmente a una solidez y estabilidad. El parlamento, a través de coaliciones mayoritarias, funciona como el poder central, elige la conformación del gabinete y define los programas de gobierno.

Estos modelos, a diferencia de la democracia mayoritaria, se sustentan en la idea política de que en una democracia quienes deben tomar las decisiones colectivas son todos los afectados, ya sea directamente o a través de sus representantes. Según este modelo, que se conoce como el de democracia

consensual, no se debe excluir a los grupos minoritarios, sino que tanto la mayoría como la minoría deben participar en la formulación de las políticas y tener capacidad real de gobernar. Esto se refleja en el hecho de que en los sistemas parlamentarios multipartidistas se formulan las principales decisiones políticas en el poder Legislativo, no en el Ejecutivo, a partir del consenso entre los representantes de los múltiples intereses sociales.

El modelo de democracia mayoritaria sólo será viable, en términos democráticos, en aquellos países donde exista una fuerte tradición bipartidista y la posibilidad de alternancia real en el poder Ejecutivo. Esto ocurre en sociedades con una cultura política relativamente homogénea, en las que el conjunto de intereses sociales y el juego de fuerzas políticas alcanzan a ser representados por los dos partidos dominantes. Así, si el partido en el gobierno deja de representar los intereses de los votantes, éstos elegirán un cambio de rumbo hacia los planteamientos del partido minoritario, convirtiéndolo en mayoritario. Este no es un modelo realmente aplicable para una sociedad altamente heterogénea como la mexicana en la que, sobre todo a partir de las últimas elecciones presidenciales, prevalece un juego de fuerzas políticas plural y varios partidos políticos que, aunque no realmente representativos, sí compiten en la arena política.

En las sociedades, como la mexicana, donde existe un pluripartidismo y una gran heterogeneidad social y política, el modelo de democracia mayoritaria, basado en la exclusión de las minorías, puede llevar a una dictadura de la mayoría en la medida de que la oposición, al estar fragmentada, no podrá convertirse en mayoría y será excluida definitivamente del gobierno. Por ello, las sociedades democráticas pluripartidistas, como las de los regímenes parlamentarios continentales, han optado por la democracia consensual basada en la inclusión y no en la exclusión de las minorías. Existen variados mecanismos procesales para realizar estos principios tales como la representación proporcional, el federalismo,

la existencia de una constitución escrita y rígida que sólo puede ser modificada por mayorías especiales, lo que da a las minorías un derecho a veto, etcétera. Todos éstos tienden a dividir el poder y distribuirlo entre los grupos representativos.

Para México, como se verá más adelante, el modelo de democracia consensual resulta en estos momentos muy ilustrativo, en cuanto a sus riesgos y ventajas, dado que hoy en día, para que el mismo sistema político sea viable, es indispensable que se encuentre un nuevo consenso, especialmente entre los partidos políticos, respecto de las reglas que deben regular el juego político y la manera cómo se debe gobernar.

### El sistema presidencial

El sistema presidencial es aquél en el que existe una separación formal y tajante entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Sus dos características principales, en oposición a las del parlamentarismo son, por un lado, que el jefe del Ejecutivo es elegido directa o indirectamente por el pueblo -lo cual confiere gran autoridad al presidente pues emana de la soberanía popular-, y por el otro, que el presidente y los secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el cuerpo legislativo, lo que significa que no se les puede obligar a dimitir.

El presidente nombra personalmente a los diversos ministros o secretarios de Estado, quienes no tienen autoridad y responsabilidad políticas propias y deben abandonar el cargo a petición del presidente. Así, normalmente las decisiones no se toman por un cuerpo colegiado, sino que dependen de una sola persona, quien define o acepta los programas de gobierno propuestos por sus consejeros. No obstante, en un sistema presidencial el Ejecutivo puede ser colegiado. Así, por ejemplo, en Uruguay de 1952 a 1967 se instituyó una presidencia colegiada de nueve miembros y en algunos estados de Estados Unidos los encargados del

departamento de justicia y educación, además del gobernador, son elegidos por el voto del pueblo.

En el sistema presidencial, en la mayoría de los casos, el Ejecutivo no puede disolver al poder Legislativo. Esto, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, le da gran estabilidad política al gobierno respecto de las tensiones políticas del poder Legislativo. No obstante, al mismo tiempo priva al Ejecutivo de medios de presión sobre el cuerpo de representantes, salvo que en éste exista, como en México, control por parte del partido mayoritario y disciplina de voto. En este caso el Legislativo pierde independencia real respecto del Ejecutivo, a pesar de la separación formal de poderes, y se subordina muchas veces a éste.

El régimen presidencial se desarrolló en Estados Unidos a partir de la Constitución de 1787. Al contrario de lo que normalmente se cree, el presidencialismo norteamericano ofrece el ejemplo de poder Legislativo más fuerte en los sistemas democráticos. El presidente ocupa, en efecto, un papel central respecto de las instituciones políticas, pero comparte el poder con el Congreso y su apoyo es esencial para la toma de las decisiones públicas importantes. Esto sólo se explica por la naturaleza del poder Legislativo en el que existe una real representatividad, una fuerte tradición legislativa y autonomía respecto del Ejecutivo.

El presidente tiene tan amplias facultades constitucionales como las que existen para el jefe del Ejecutivo en el marco constitucional mexicano. Está facultado para suscribir, con el consentimiento del Senado, tratados internacionales, para representar a la nación en las relaciones exteriores y declarar la guerra; para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado; para nombrar, con la confirmación del Senado, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; y la iniciativa legislativa, entre otras. No obstante, en Estados

Unidos no se constituye en un órgano todopoderoso, dado que el poder Legislativo y el Judicial juegan importantes papeles en el sistema político y son mecanismos institucionales efectivos de pesos y contrapesos.

La independencia del Legislativo respecto del Ejecutivo en el sistema político norteamericano se explica por el hecho que los representantes en la Cámara del mismo partido que el presidente, no tienen una disciplina de voto sino que representan intereses diversos. En Estados Unidos cada legislador vota en el sentido que desea y de conformidad con los intereses de sus grupos de apoyo. Así, la independencia y fuerza política del Legislativo juega un papel determinante en el sistema de pesos y contrapesos. Incluso, esta institución se ha criticado como una fuente de parálisis del sistema político norteamericano, al haberse constituido, en repetidas ocasiones, en un obstáculo para los programas e iniciativas legislativas del presidente. Sin embargo, esto ha garantizado que las políticas del gobierno puedan efectivamente ser controladas por el poder Legislativo y que se critiquen a los ojos de la opinión pública, que en última instancia debe de decidir sobre los conflictos que surjan entre ambos poderes. La opinión pública es precisamente el medio de presión más eficaz del que disponen ambos poderes en caso de conflictos.

La existencia de una verdadera carrera política legislativa, es quizá uno de los elementos que determinan la independencia de los miembros del poder Legislativo en el sistema de Estados Unidos. Los miembros del Congreso pueden ser reelegidos cada dos años y la duración del cargo de senador es de seis años, a diferencia de la del presidente que dura cuatro. Esto abre la posibilidad de una verdadera tradición legislativa y significa un incentivo para que los representantes se mantengan comprometidos con los electores -de quienes depende, en última instancia, su carrera política-, y no con el presidente o con el partido.

De esta forma el régimen presidencial puede conducir a un gobierno

estable y a la vez limitado y controlado. En éste, el presidente ocupa un papel central por el hecho de haber sido elegido por el pueblo y por el gran alcance de sus facultades constitucionales. No obstante, la existencia de un poder Judicial fuerte que asegure el cumplimiento y la vigencia de la Constitución, y de un poder Legislativo plural e independiente que lo limita a través de la creación de leyes y de la aprobación del presupuesto, pueden imponer limitaciones institucionales mayores al Ejecutivo que las que existen en un régimen parlamentario.

### Funcionalidad del mecanismo jurídico de división de poderes

Los mecanismos jurídico-procesales que estructuran al poder público diferencian las formas de gobierno parlamentaria y presidencial. En ambas es posible la democracia. Lo que define el funcionamiento específico de estas formas de gobierno es, además de los propios mecanismos jurídicos, el sistema de partidos imperante. El número y calidad de los partidos políticos, la competencia que plantean y el grado de representatividad de los distintos grupos sociales, son factores que determinan en gran medida el nivel de concentración del poder Ejecutivo, la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y la capacidad de inclusión de las minorías en el gobierno, entre otros.

En México, existen dos niveles jurídicos en los mecanismos de pesos y contrapesos: el primero, a nivel constitucional, que implica la división de poderes, de tipo presidencial, y el alcance de las facultades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La segunda, a nivel de leyes secundarias, que regula tanto las relaciones entre la mayoría y la oposición como la competencia política. Se debe buscar modificar ambos mecanismos, pero en distinto grado, con el fin de lograr una real división de poderes.

No obstante, el solo mecanismo institucional de división de poderes resulta

insuficiente porque la supremacía del presidente es más política que constitucional<sup>6</sup>. Este es el jefe de Estado, el jefe de gobierno y el jefe del partido mayoritario. En un sistema político donde el Estado se ha identificado con el partido dominante, constituyéndose en un partido oficial, esta triple jefatura constituye precisamente la causa de la concentración del poder, de la ineficacia de la división formal de poderes y de la supremacía de los hombres sobre las instituciones. El presidente decide los principales puestos en la administración pública, en el Congreso y en el poder Judicial, además de que designa a los gobernadores, a los directores de los organismos descentralizados, e incluso a su sucesor. Así, la supremacía política del presidente, el hecho de que éste sea el jefe del partido dominante, y que el PRI se identifique con el gobierno, constituyen las principales razones de que la estructura formal de división de poderes no cumpla con sus objetivos teóricos, así como de la debilidad relativa del Legislativo y Judicial.

El poder Legislativo es el órgano de control y balance político al Ejecutivo cuya principal función dentro de la división de poderes es ser el contrapeso democrático y plural que asegura, en mayor o menor medida, que las políticas gubernamentales coincidan con la voluntad popular y evita así que el poder se ejerza en forma unilateral y autoritaria. En México, el poder Legislativo no ha ejercido sus funciones propias en un sistema democrático. Para el fortalecimiento del poder Legislativo se necesitan establecer las bases político-legales para hacer efectivas las facultades del Congreso que ya están reconocidas en la Constitución y esto sólo se logra a través de la liberalización de la competencia política. De ahí que el aspecto legislativo de mayor trascendencia en relación a la división de poderes Ejecutivo-Legislativo sea la reforma electoral -la cual supone algunos cambios a nivel constitucional y la gran mayoría a nivel de legislación ordinaria.

En otras palabras, la funcionalidad del poder Legislativo como medio de

contrapeso al Ejecutivo depende de que éste se vuelva verdaderamente representativo de la pluralidad de intereses y grupos de la sociedad y se encuentre en consecuencia influido por la oposición. La pluralidad obliga a que las decisiones se tomen a partir de la negociación y los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas. Así, el principal papel del Legislativo sería el de constituir el foro institucional más importante de debate político entre el partido dominante y las fuerzas de oposición, siempre y cuando la alternancia en el poder sea una posibilidad real. Sólo así su facultad de controlar al Ejecutivo a través de la creación de leyes y del establecimiento del presupuesto podrán hacerse efectivas. Este aspecto se desarrolla posteriormente con más detenimiento.

En un sistema político constitucional como el mexicano, es decir, en el que la Constitución es la última fuente de legitimidad de las decisiones del cuerpo Legislativo y de las acciones del gobierno, el poder Judicial debe jugar un papel central en la división de poderes porque ésta es la única instancia capaz de vigilar que la Constitución sea efectivamente observada. Así, más que un control procedimental, como el que existe en el sistema de contrapesos Ejecutivo-Legislativo, el poder Judicial puede ejercer un control sustantivo. Esto implica que puede revisar las decisiones adoptadas conforme a los procedimientos e incluso por el voto de la mayoría y asegurarse que éstas respeten ciertos principios mínimos que se establecen en la Constitución.

El papel que el poder Judicial juega en México en el sistema de contrapesos se relaciona principalmente con el juicio de amparo. Este constituye el único medio institucional por medio del cual las decisiones políticas pueden revisarse a la luz de los principios constitucionales. En México, los tribunales federales están facultados para decidir si una norma jurídica, una sentencia judicial o un acto del Ejecutivo satisfacen o no los principios constitucionales. Esta facultad, formalmente hablando, tiene importantes consecuencias políticas porque

se dirige a controlar y vigilar a los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el propio poder Judicial subordinado. No obstante, esta forma de control jurisdiccional se enfrenta con importantes limitantes que eliminan casi por completo la posibilidad de influencia del poder Judicial federal en la vida política y económica del país.

Para el fortalecimiento del poder Judicial es necesario que se reconozca, a nivel constitucional, su calidad de poder político en el sistema de pesos y contrapesos, lo que implica facultar a la Suprema Corte para hacer declaraciones de inconstitucionalidad con carácter general. Además, es necesario que este poder alcance una real autonomía con respecto al Ejecutivo, lo cual se puede lograr estableciendo un sistema de garantías judiciales que aseguren la independencia de los ministros, magistrados y jueces respecto de la influencia política del presidente y de los gobernadores. Así, es necesario que el procedimiento de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los magistrados y jueces se modifique y que el poder Judicial alcance autonomía económica. La mayoría de las limitantes del poder Judicial dentro de la división de poderes tienen su origen en la Constitución, de ahí la magnitud de las modificaciones legislativas que se necesitan para corregirlas, aspectos que se analizan con detalle en el capítulo siguiente.

### La preeminencia jurídica del poder Ejecutivo

El poder Ejecutivo tiene amplísimas facultades constitucionales. El presidente de la república es el jefe del Ejecutivo y por lo tanto, en términos jurídicos, concentra la mayor cantidad de poder. Esta es la característica más notable de todo sistema presidencialista. Cuando existen contrapesos efectivos en favor del poder Legislativo y Judicial, y la posibilidad real de participar en la toma

de decisiones colectivas, el mayor peso relativo del Ejecutivo no impide, en absoluto, la realización del ideal democrático.

En México, sin embargo, el esquema jurídico de división de poderes se ve rebasado por la preeminencia política del presidente y el debilitamiento del poder Legislativo y Judicial, lo cual lleva con frecuencia a que se culpe al presidencialismo del carácter antidemocrático de muchas estructuras y prácticas existentes. Así, a pesar de que la Constitución obligue a que el gobierno se realice en forma conjunta y coordinada entre los tres poderes -a través del establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos-, de hecho, el poder se concentra en el Ejecutivo con una participación marginal de los otros poderes.

Para lograr un sistema efectivo y funcional de división de poderes se necesita, más que transformar el esquema constitucional presidencialista de división de poderes, por un lado, dismantelar el sistema de partido oficial, y por el otro, fortalecer al poder Legislativo y Judicial y desarrollar mayores controles interorgánicos en favor de éstos. Ello implica también quitarle algunas atribuciones al Ejecutivo que contribuyen a minar la autonomía política de los otros poderes. Así, el problema de la ineffectividad de la división de poderes radica, en mayor medida, en la falta de acción efectiva del poder Legislativo y Judicial como contrapeso necesario de un sistema presidencialista democrático, y sólo en menor medida, en la existencia de ciertas atribuciones del Ejecutivo, que deben necesariamente ser desvinculadas de éste con el fin de dar mayor autonomía política a los otros poderes.

## Concentración de facultades en manos del presidente por el debilitamiento del poder Legislativo

Tradicionalmente en México las decisiones políticas fundamentales, tales como la política económica, la política exterior e interna y la legislativa han sido tomado en forma unilateral por el Ejecutivo. Esto no se debe, contrariamente a lo que con frecuencia se cree, a un sistema deficiente de división de poderes que concentre sólo en el presidente las facultades para elaborar dichas políticas y leyes, sino a la falta de acción efectiva de los otros poderes como contrapeso necesario a un sistema presidencialista democrático. Así, la ineffectividad de los mecanismos de coordinación y control en el Legislativo y Judicial es lo que ha determinado la concentración de las principales atribuciones constitucionales en el Ejecutivo. En especial, el Ejecutivo ha sido el creador de las principales decisiones legislativas -a través de sus facultades de iniciar y reglamentar leyes. Esto se debe a la falta ejercicio, por parte del poder Legislativo, de su capacidad de iniciar por sí mismo leyes o de modificar, e incluso negar, las innumerables iniciativas del presidente. Asimismo, el Ejecutivo ha concentrado la determinación de la política económica -fiscal, empréstitos, deuda pública y gastos- en sus manos. Esto no obstante las importantes facultades constitucionales que en materia económica tiene el poder Legislativo, tales como la aprobación o no del presupuesto, de la contratación de deuda pública -interna y externa- y de la ley de ingresos. En México, el Congreso no ha ejercido en realidad estas facultades, cediendo con ello la totalidad de la política económica al presidente. Más aún, el Ejecutivo ha concentrado la formulación de la política exterior, a pesar de que ésta sea una responsabilidad compartida con el Senado, el que debe dar su voto respecto de los tratados internacionales y nombramiento de diplomáticos. Este voto, sin embargo, es visto como un simple trámite dado que el Senado es un órgano

políticamente subordinado al presidente. Así, la concentración de estas importantes facultades en manos de un sólo poder, cuya cabeza es el presidente, hacen evidente la necesidad de que el poder Legislativo se fortalezca y se constituya así en un contrapeso político de primera magnitud para los Estados democráticos.

### **El control económico del Ejecutivo**

En México el poder Ejecutivo es unitario. Según la Constitución, éste se deposita en una sola persona, el presidente, quien para el ejercicio de sus funciones se "auxilia" de la administración pública. Así, las facultades del Ejecutivo son tanto las que se le otorgan constitucionalmente al presidente como las que pertenecen a las distintas Secretarías de Estado (actualmente 18), y otros órganos como la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la Federación, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. Estos últimos deben, como se verá más adelante, desvincularse paulatinamente del poder Ejecutivo. El presidente puede nombrar y remover, con toda libertad, a cada uno de sus colaboradores. Además, pertenecen al Ejecutivo los organismos públicos descentralizados, el sector paraestatal, los fideicomisos y la banca. Algunos de estos organismos tienen una influencia determinante sobre la economía nacional.

Como se puede ver, el tamaño del poder Ejecutivo y el alcance de sus facultades, hacen que éste pueda incidir en todos los espacios de la vida económica, política y social del país y además que concentre una gran de recursos económicos, aspectos que colocan al Ejecutivo por encima de los otros órganos de poder. El crecimiento del Ejecutivo es común a la mayoría de los Estados modernos. La complejidad de las sociedades y de la diversidad de

demandas ciudadanas ha hecho que el Estado amplíe su esfera de intervención a través de la administración pública. No obstante, en México, por la falta de mecanismos efectivos de control y de coordinación de la administración pública, esta tendencia ha resultado excesiva y muy costosa. En especial las empresas paraestatales han implicado un gran dispendio de recursos y fuertes subsidios federales, cuyos beneficiarios reales, más que la sociedad en general, han sido de hecho los directivos de las empresas y las cúpulas sindicales.

Así, la necesidad de dirigir y controlar el crecimiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, y el uso racional de los recursos es evidente. La Contraloría General de la Federación, que pertenece al Ejecutivo, fue creada en 1982 con el fin de ejercer dichas funciones. Sin embargo, ha sido fuertemente cuestionado el hecho de que el mecanismo que vigila la gestión y el uso de los recursos del Ejecutivo esté dentro de su esfera formal y se ha sugerido la importancia de que éste recaiga en un órgano imparcial y autónomo<sup>7</sup>, probablemente dependiente del poder Legislativo.

#### Autonomía del gobierno del Distrito Federal

El hecho de que el presidente tenga a su cargo el gobierno directo del Distrito Federal, área central desde el punto de vista económico, político y demográfico, es uno de los elementos más determinantes del predominio del Ejecutivo respecto de los otros poderes federales y del centralismo del sistema político mexicano. Esto sólo podrá revertirse mediante la descentralización de las decisiones políticas y económicas, en forma paralela a la democratización gradual del Distrito Federal y su reorganización política. A diferencia de lo que ocurre con el resto de las entidades federativas, la estructura jurídica y administrativa del Distrito Federal no opera sobre la base de un proceso electoral del cual emanen

sus dirigentes. Así, el presidente es quien nombra y remueve libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Congreso de la Unión es el facultado para crear las leyes aplicables a la ciudad de México. A partir de 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de representación ciudadana, encargada de elaborar los principales reglamentos, iniciar leyes ante el Congreso y servir como gestor de los ciudadanos, entre otros.

El cambio de la estructura constitucional del Distrito Federal y su democratización deben realizarse, para ser políticamente viables, tomando en cuenta necesariamente la realidad política que impera en el país y sentando primero bases de acción que posibiliten dicho cambio, manteniendo la paz social. No es realista pretender un cambio radical, por el que se elija popularmente el gobierno de la ciudad de México, sin antes lograr un consenso entre el PRI, los partidos políticos de oposición y la sociedad civil respecto de las reglas del juego, y resolver los graves problemas de representatividad política de dichos partidos. De lo contrario, el gobierno compartido no podría ser políticamente viable.

El proceso gradual de democratización ha empezado con la creación de la Asamblea de Representantes. Es necesario, sin embargo, que se definan los procedimientos y vehículos de acción para que ésta ejerza sus funciones propias de cabildo y gestor ciudadano en relación con el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Sólo así podrá emerger, con el tiempo, un gobierno Ejecutivo y Legislativo, propio de una democracia y de un esquema de división de poderes. Asimismo, se necesita desarrollar una carrera legislativa en la Asamblea, mediante la reelección de los representantes, de tal forma que éste sea un cargo público atractivo y para que exista un real compromiso con las necesidades y demandas de las comunidades responsables de su elección. Además, se debe eliminar la elección plurinominal para que exista una efectiva alianza de los representantes con los electores y no sólo con el partido. Sólo después de este

proceso de estructuración de la democracia desde abajo, es decir, partiendo de la ciudadanía, que convierta a los miembros de la Asamblea en verdaderos representantes y obligue a que las reglas del juego se respeten, es que la elección del Jefe del Departamento se hace políticamente posible.

### El control de los procesos electorales

El control legal de los procesos electorales por parte del Ejecutivo es común a todos los sistemas políticos. No obstante, en México, debido a la identificación metalegal entre el gobierno y el PRI, esta facultad del Ejecutivo ha hecho que los procesos electorales no tengan credibilidad ante los partidos políticos de oposición y la sociedad en general. Se afirma que el sistema electoral permite que el Ejecutivo centralice las funciones electorales en favor del PRI y que, en consecuencia, las reglas procesales que institucionalizan la competencia política no cumplan con el requisito mínimo de un sistema democrático: la igualdad de los partidos políticos y la imparcialidad de los órganos electorales. El funcionamiento efectivo de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo depende, primordialmente, de que la competencia electoral sea imparcial y permita reflejar en las Cámaras las opiniones y fuerzas de las distintas corrientes y grupos. De lo contrario, el poder Legislativo no podrá ejercer su función de contrapeso, esencial a un sistema democrático.

### La función del poder Legislativo en la división de poderes

El poder Legislativo es el órgano representativo por excelencia de un sistema democrático en la medida que refleja la pluralidad de las fuerzas políticas, de las entidades federales y de los intereses de la sociedad, tanto mayoritarios

como minoritarios. Sus principales funciones dentro de la división de poderes son la controlar al poder Ejecutivo en la gestión administrativa y de gobierno, y la de intervenir y colaborar, junto con el poder Ejecutivo, en la elaboración de las políticas gubernamentales y la traducción de éstas en leyes. El funcionamiento efectivo del poder Legislativo es esencial a la democracia. Por un lado, este órgano puede asegurar, a través de la institucionalización del debate y la competencia política, que el gobierno se realice a partir del consenso entre las distintas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como de oposición. Por otro lado, si el poder Legislativo es efectivamente representativo -lo que depende, en última instancia, del sistema de partidos imperante como vehículo de participación ciudadana-, puede convertirse en el instrumento político de la soberanía popular<sup>8</sup> y forzar a que las demandas de los distintos grupos sociales, que son afectados por las decisiones públicas, sean incorporadas en las alternativas políticas.

El poder Legislativo es, entonces, un órgano de control democrático del gobierno. Su verdadero papel político dentro del sistema de pesos y contrapesos no corresponde al que le asigna el esquema tradicional de división de poderes, según el cual el poder Legislativo se encarga fundamentalmente de fijar el marco normativo bajo el cual deben actuar los otros poderes del Estado: el Ejecutivo, que, según dicho esquema, debe aplicar las leyes al caso individual y el Judicial resolver los conflictos que surgen de la aplicación de dichas leyes. Sin embargo, en las sociedades democráticas modernas la función de legislar ha perdido importancia como mecanismo de contrapeso al Ejecutivo. Por un lado, el poder Ejecutivo realiza una gran cantidad de actos gubernamentales de naturaleza discrecional, que escapan al control de las leyes, en especial, sus numerosas facultades en relación a la formulación de políticas como la económica. Esto hace que los distintos mecanismos alternativos de control político del Legislativo respecto del Ejecutivo se vuelvan más importantes en el sistema de división de

poderes que sus facultades legislativas. Por otra parte, en la actualidad la función de elaboración de proyectos legales se ha ido transfiriendo hacia el poder Ejecutivo<sup>9</sup>, ya que éste formula las distintas políticas, que necesitan en la mayoría de las veces ser traducidas en leyes para volverse operativas. Dado el incremento de intervención estatal en la vida social y la complejidad de las materias que requieren de regulación (v. gr. la materia ecológica, de energéticos o de infraestructura), hoy en día se necesita de una alta participación del Ejecutivo y de gran especialización técnica para la elaboración de los distintos proyectos legislativos.

Estos hechos hacen que el peso político determinante del poder Legislativo dentro de la división de poderes esté en su capacidad de controlar al poder Ejecutivo, a través de los distintos mecanismos de balance, control y vigilancia que permiten la intervención conjunta entre este órgano y el poder Ejecutivo en relación a todas las fases del proceso político. En el caso de México, los principales mecanismos de control, establecidos a nivel constitucional, son los siguientes:

- La facultad de reformar la Constitución a través de un acto legislativo extraordinario, que implica el voto de las dos terceras partes de los representantes ante el Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Así, en México, el poder Legislativo, a través del llamado "Constituyente Permanente", está facultado para realizar la delicada función de modificar el pacto original y sólo a partir de un consenso especial que debe involucrar a una gran mayoría, lo que implica, necesariamente, un derecho de veto para las minorías. Desde el punto de vista de la teoría constitucional, éste es el único poder que, a diferencia del poder Ejecutivo y del Judicial, puede en un momento dado colocarse por encima de la Constitución y dar lugar a un pacto social distinto.

- El poder de bolsa, que consiste en la aprobación o no aprobación del presupuesto anual de egresos y de la ley de ingresos preparados por el poder Ejecutivo, así como el control de la contratación y pago de deuda pública, facultades que dan un peso político determinante al Congreso en el sistema político ya que lo convierten en la autoridad competente para decidir sobre qué se va a gastar, en qué forma y con qué recursos, es decir, qué política tributaria, de empréstitos, de deuda pública y de gasto se va a seguir. Estas facultades permiten que el Legislativo revise la realidad global del programa anual del gobierno. Además, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder Legislativo está encargado de vigilar el manejo de los fondos públicos, conocer los resultados de la gestión financiera y sancionar las desviaciones con respecto al presupuesto fijado por la Cámara.
- Sus numerosas facultades en el proceso legislativo de iniciar o derogar leyes, y, especialmente, de intervenir en forma decisiva para la aprobación de las iniciativas del poder Ejecutivo, pudiendo fijar prioridades políticas y obstruir las políticas gubernamentales que deban traducirse en leyes.
- La ratificación de numerosos actos de gran trascendencia política como, por parte del Senado, de los tratados internacionales, del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los agentes diplomáticos, cónsules generales y demás elementos del servicio exterior y de los jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea.
- El juicio político de responsabilidad, con el que el poder Legislativo, puede tanto desaforar, a través de la Cámara de Diputados, a los servidores públicos que hayan cometido algún delito para que se pueda iniciar un juicio penal en su contra, como sancionar, a través de la Cámara de Diputados como órgano acusador y de la de Senadores como sancionador, a los servidores públicos por las violaciones en que incurran en el ejercicio de sus cargos que dañen

los intereses públicos y políticos fundamentales.

- La facultad exclusiva de la Comisión Permanente de convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a períodos extraordinarios de sesiones. Así, el presidente no puede convocar a sesiones extraordinarias si no existe un acuerdo previo de dicha Comisión.
- La obligación que el presidente tiene de presentar el informe anual de la administración pública del país en la apertura del periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. La misma obligación se impone a los Secretarios de Estado, quienes deben dar cuenta al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivos ramos, aunque éstos no sean políticamente responsables ante el Congreso como ocurre en los sistemas parlamentarios. Además, las Cámaras tienen la facultad de citar a los secretarios de Estado, al jefe de Departamento del Distrito Federal, así como los directores de las empresas de participación estatal y organismos descentralizados a que comparezcan a las Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un asunto que concierna a sus ramos y actividades. Asimismo, las Cámaras pueden integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Con estos mecanismos se le da al poder Legislativo la capacidad de debatir públicamente respecto de las líneas generales de las políticas del presidente, el desempeño efectivo de la administración pública y los principales proyectos.

Como se puede ver, en México el poder Legislativo tiene las facultades constitucionales necesarias para constituirse en un contrapeso funcional al poder Ejecutivo. Sin embargo, el primero no ha desempeñado su función esencial de equilibrio de poderes dentro de un sistema democrático. La principal causa de su ineffectividad y debilitamiento es de naturaleza política y no constitucional.

Tradicionalmente el poder Legislativo y su obligada intervención en las distintas etapas del proceso político, han sido, en esencia, medios de defensa y apoyo de los órganos de gobierno y no medios de contrapeso. Esto se debe a que el poder Legislativo no es un órgano políticamente independiente y autónomo dentro del sistema político. La gran mayoría de sus miembros han pertenecido al PRI y votan según la disciplina de partido aceptando sin reticencias las políticas del Ejecutivo. Además, no existe la posibilidad de hacer una carrera política legislativa, que dé independencia a los legisladores respecto de sus partidos y del Ejecutivo, dado que no son susceptibles de reelección en el periodo siguiente, lo que impide que haya un incentivo para que se vuelvan verdaderamente representativos.

El efectivo funcionamiento del poder Legislativo como órgano de control democrático del gobierno va a depender de que alcance autonomía política. Esto sólo se podrá lograr si, en primer lugar, se buscan establecer vínculos sólidos entre los representantes y la sociedad, y si, en segundo término, el poder Legislativo alcanza a reflejar la pluralidad de fuerzas políticas y demandas sociales que imperan en el país, se ve animado por la dinámica de la lucha mayoría-oposición y además se establecen reglas organizativas internas que faciliten el desenvolvimiento de las actividades legislativas y den lugar a la negociación entre las distintas fuerzas.

En otras palabras, se necesita volver al poder Legislativo realmente representativo, tanto de las demandas ciudadanas como de la pluralidad política, con el fin de que pueda constituirse en un contrapeso democrático al poder Ejecutivo. La realización fáctica del principio de representatividad depende fundamentalmente del sistema electoral<sup>10</sup>, que determina los procedimientos de elección y la naturaleza del vínculo entre los representantes y la sociedad, y del sistema de partidos políticos, que es la base de la competencia política en la democracia y el vehículo institucional más importante a través del cual los

ciudadanos pueden transmitir sus demandas al gobierno. En México, no existe un sistema electoral que garantice ciertos mínimos de imparcialidad, promueva la pluralidad y competencia y sea aceptado por todos los partidos políticos como marco normativo para la competencia política y como base de la legitimidad del gobierno representativo. De ahí que la reforma legislativa de mayor trascendencia en cuanto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo sea la reforma electoral. Asimismo, no existe un sistema de partidos competitivo y representativo que responda a las nuevas demandas democráticas de una sociedad que se ha vuelto más dinámica, compleja y participativa como resultado de las profundas transformaciones políticas, sociales y económicas que sufre el país.

#### El nuevo sistema electoral, base de la división de poderes

El sistema electoral que deberá regir la competencia política en México dentro de los procesos institucionales debe, necesariamente, partir de un consenso pluripartidista y así responder al nuevo panorama de competitividad política del país. Se necesita crear una legislación que proporcione a la sociedad los procedimientos electorales acordes con las demandas democráticas. El nuevo juego de fuerzas políticas, que se hizo evidente durante las elecciones de 1988, hace más necesario que nunca el encontrar mecanismos electorales transparentes, que garanticen la igualdad de los distintos partidos políticos y la posibilidad de alternancia institucional en el poder. El consenso sobre estas bases procesales mínimas constituye uno de los retos más importantes que enfrenta la democracia en México. Sólo partiendo del acuerdo respecto de dichas reglas es que hoy en día es posible reconstruir la legitimidad del sistema político y la credibilidad de que el gobierno representa a la sociedad en el momento de tomar las decisiones públicas.

El esquema electoral vigente ha demostrado ser insuficiente para conducir la competencia política dentro del marco institucional. Esto hace que no proporcione bases suficientes para sentar la credibilidad de los procesos electorales. Así, la primera línea de reformas electorales debe buscar dar credibilidad al proceso de organización, vigilancia y calificación del proceso electoral. Se deben idear mecanismos y crear organismos electorales que se integren de tal forma que se garantice equidad, imparcialidad y claridad en sus decisiones. Asimismo, se necesitan idear recursos jurídicos que puedan de hecho sujetar a los procesos electorales dentro del imperio de la ley y sancionar las desviaciones. Esto es indispensable dado que en las democracias, que se caracterizan por la existencia de varios partidos y concepciones de sociedad en competencia, el estricto cumplimiento de las reglas del juego es el único criterio válido para fundamentar la legitimidad de la representación política.

Es necesario, en otra línea de reformas electorales, sentar las bases para un sistema de representación que obligue a tomar las decisiones legislativas con base en los principios de democracia consensual, compatibles con una sociedad plural como la mexicana, y no con base en los principios de democracia mayoritaria, compatibles con sociedades de bipartidismo tradicional como la británica. A diferencia de lo que ocurre en las democracias mayoritarias en las que la mayoría, por muy pequeña que sea, se considera la única facultada para gobernar y la minoría es relegada hasta que pueda convertirse en mayoría, en México se debe buscar que las principales decisiones sean adoptadas por negociaciones entre las distintas fuerzas políticas representativas y no por mayorías ficticias. No obstante, es necesario fomentar la competitividad de los partidos políticos de tal forma que sólo entren a la mesa de negociación los que puedan considerarse como verdaderamente representativos. De esta manera, se puede asegurar la pluralidad en el Congreso pero no mediante el fomento de la

sobrerrepresentatividad.

El modelo de democracia consensual puede en México llevar a un gobierno estable y sólido, pero siempre y cuando los partidos políticos logren efectivamente un consenso, a través de coaliciones estables, que permita gobernar. De lo contrario, el riesgo sería el de paralizar al gobierno por la confrontación entre los distintos partidos y su incapacidad de asumir el mando político. Para evitar la ingobernabilidad, el dominio del poder Legislativo sobre el Ejecutivo y la ineficiencia gubernamentales, el presidencialismo presenta además ciertos recursos que no presentan, por ejemplo, los sistemas parlamentarios, tales como el derecho de veto del presidente, su capacidad real, como representante electo por toda la nación, de apelar a la opinión pública para legitimar sus políticas y, además, la posibilidad de que el poder Judicial intervenga en la solución de los conflictos entre ambos poderes.

Abrirse a la democracia basada en el consenso hoy en día es una condición indispensable para dar efectividad a la división constitucional de poderes y al papel de balance y coordinación entre el Legislativo y Ejecutivo. Para lograr esto se necesita liberalizar la competencia política. Ante todo, se debe superar la llamada "cláusula de gobernabilidad", la cual, en forma automática concede al mayor partido minoritario la mayoría legislativa absoluta cuando no la obtiene a través del voto. Esta distorsión es incompatible con la pluralidad política que hoy en día impera en el país. Sin embargo, la viabilidad de esta propuesta depende de que los partidos políticos desarrollen efectivamente una capacidad real para gobernar, se vuelvan verdaderamente representativos, y logren competir, tanto en los procesos electorales como en el seno del poder Legislativo, en un clima de tolerancia. Para ello, se necesita, como antes ha sido mencionado, fomentar la competitividad de los partidos políticos de tal forma que sólo sobrevivan los que puedan desarrollar una sólida organización y una base electoral considerable. Así,

se necesitan suprimir los tratamientos especiales y discriminatorios que se aplican al partido mayoritario y a los minoritarios, y dar un trato igual a todos los partidos políticos en cuanto a la utilización de los recursos económicos del Estado.

La última línea de reformas electorales debe buscar resolver los graves problemas de representatividad que enfrentan todos los partidos políticos. Sin esto, es imposible realizar el proyecto democrático consensual. Los partidos políticos en las democracias desempeñan la función de transmitir las demandas de la sociedad y, a través de la competencia política, hacer que ésta participe en el proceso de formación de las decisiones políticas. En México hoy en día ningún partido puede considerarse verdaderamente representativo de los diversos intereses y demandas sociales. Más aún, es evidente la desconfianza y el distanciamiento popular respecto de las instituciones representativas, lo que se refleja en un incremento de la participación ciudadana a través de distintos grupos y organizaciones independientes. Las causas de la crisis actual de representatividad están, por un lado, en la falta de tradición y cultura democráticas que alcanzan a todo el sistema político, a los partidos y a la sociedad en general y, por el otro, en la poca capacidad de respuesta de los partidos políticos y de las instituciones estatales ante el aumento progresivo de la demanda de participación por parte de la sociedad.

La crisis de representatividad sobrepasa las formas legales. No obstante, éstas pueden propiciarla y a la vez contribuir a resolverla. Así por ejemplo, el que exista una legislación electoral que no dé las bases para la credibilidad de las elecciones contribuye sustancialmente a la crisis de representatividad de todos los partidos políticos. De ahí que el encontrar un acuerdo consensual respecto de las reglas del juego que deben regular los procesos políticos sea esencial para sentar las bases de la legitimidad de las instituciones representativas y de los partidos políticos en México. Asimismo, se puede propiciar el desarrollo de la

representatividad de los partidos políticos a través del establecimiento de mecanismos procesales que propicien que los representantes establezcan vínculos sólidos con los electores y el consecuente desarrollo de una cultura democrática. En especial, se puede pensar en establecer la reelección de los representantes uninominales ante el Congreso de la Unión. La reelección constituye el principal incentivo para que los legisladores verdaderamente representen a su electorado y se arraiguen a sus distritos. Con este cambio se haría exigible la verdadera representatividad cada cierto tiempo, lo que puede contribuir al desarrollo de una tradición legislativa y a la autonomía de los representantes respecto de los intereses del Ejecutivo y de sus partidos.

La prohibición de reelección inmediata de los legisladores fue incorporada en la Constitución a partir de 1933, cuando también se prohibió, en forma absoluta y por razones históricas de peso, la reelección presidencial. De esta manera, en nuestro país ha habido una tendencia equivocada a traslapar los problemas evidentes que plantea la reelección del presidente, en cuanto al peligro de abuso de poder y dictadura presidencial, hacia la de los legisladores. Sin embargo, la reelección de los representantes ante el Congreso de la Unión no presenta estos problemas. Por el contrario, responde a la necesidad de profesionalizar la carrera legislativa y vincular a los legisladores con sus electores.

### Una nueva estructura interna para el Congreso de la Unión

La funcionalidad del poder Legislativo dentro del sistema de pesos y contrapesos depende, en gran medida, de una serie de factores organizativos que posibilitan que este órgano tenga una incidencia efectiva en el sistema de pesos y contrapesos y en los procesos políticos. Así, un poder Legislativo plural y competitivo, sin una organización interna que dé las bases estructurales para el

desarrollo eficiente de sus actividades y que facilite el consenso entre los distintos actores, puede muy bien quedar paralizado por la falta de profesionalismo y la confrontación entre las distintas fuerzas políticas. En México, a partir de las elecciones federales de julio de 1988, nació una Cámara de Diputados altamente plural y competitiva. No obstante, la falta de organización interna en dicha Cámara le ha impedido desempeñar un papel político de peso. La mayoría de las sesiones de la Cámara han estado matizadas por un alto grado de conflicto y su papel político se ha limitado considerablemente por la incapacidad de sus miembros de generar acuerdos y realizar una labor de control efectiva sobre el poder Ejecutivo. En el poder Legislativo los verdaderos centros de decisión política los constituyen los órganos partidarios externos y los legisladores no cuentan, en consecuencia, con un margen de maniobra y autonomía suficientes que les permitan desarrollar sus funciones con calidad y profesionalismo.

Dado el carácter técnico de muchas de las funciones del poder Legislativo, especialmente la de elaborar leyes o sancionar las iniciativas del Ejecutivo, es necesario que sus actividades sean realizadas principalmente a través de comisiones y no en la asamblea. Las comisiones son organismos más restringidos que posibilitan la especialización y profesionalismo de las funciones. El modelo decisional en las comisiones es el de negociación y no el de voto mayoritario<sup>11</sup>, lo que tiende a evitar la confrontación que surge con mayor frecuencia en la asamblea. La funcionalidad de las comisiones depende en gran medida de que éstas cuenten con recursos propios y con un equipo de apoyo permanente. De esta manera, se puede ir consolidando un personal profesional de apoyo al legislativo, el cual pueda permanecer por etapas sucesivas, que contribuya a la autonomía de las distintas comisiones y a su independencia con respecto a los partidos políticos y al Ejecutivo.

Es necesario que el sistema de comisiones del Congreso de la Unión se

reformule. Por un lado, se deben establecer mecanismos procesales que permitan una asignación eficiente de recursos hacia las comisiones con mayor carga de trabajo y, además, establecer las bases para que exista un personal de apoyo permanente a las distintas comisiones, a través de "consejos legislativos", que se encarguen de prestar asistencia técnica, suministrar información, investigar, realizar encuestas, etcétera. Asimismo, los legisladores de todos los partidos deben tener acceso a dicho equipo de asesores y es necesario que en las comisiones participen efectivamente todos los partidos. Actualmente no existen mecanismos que garanticen el derecho legal de los partidos de oposición a participar en las distintas comisiones. La ley Orgánica del Congreso sólo establece que se debe "procurar" que todos los grupos parlamentarios estén representados. De esta manera, se necesitan establecer las bases legales para integrar las comisiones en forma plural y hacer que cada grupo parlamentario pueda designar proporcionalmente a sus representantes.

La base del funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos Legislativo-Ejecutivo está, por un lado, en que el poder Legislativo se vuelva verdaderamente representativo, en cuanto a que esté efectivamente vinculado al electorado y transmita las demandas ciudadanas para que sean incorporadas en las políticas gubernamentales, y por el otro, en que el poder Legislativo esté en posibilidades de criticar y evaluar con profesionalismo e independencia el desempeño de la administración pública y del Ejecutivo. Esto es indispensable para hacer operativo el sistema formal de división de poderes que se establece en la Constitución y resolver la crisis de representatividad y legitimidad que afectan al sistema político mexicano. El conjunto de cambios sociales, económicos y políticos que el país ha experimentado ha dado lugar a una sociedad plural que demanda nuevas vías de participación política. Las estructuras existentes, sin embargo, no corresponden con esta nueva realidad, lo que provoca el riesgo de que la sociedad se vuelva

ingobernable a medida que al aumento progresivo de sus demandas políticas no corresponda una respuesta, en igual medida, de las instituciones políticas. De ahí la importancia de lograr un consenso respecto de la manera como se va a hacer operativo el pacto democrático que sustenta al Estado mexicano con base en la participación de todos los actores sociales.

### Los actores relevantes en la reestructuración de la división de poderes

El análisis del modelo constitucional mexicano de división de poderes -en especial de las relaciones jurídicas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo- y del tipo de factores metajurídicos que determinan su funcionalidad real, hacen evidente que el problema de la división de poderes en México es fundamentalmente de naturaleza política. Dicho problema consiste en encontrar un consenso entre el gobierno, los partidos políticos y la sociedad respecto de la manera como se va a hacer políticamente operativa la Constitución democrática que fundamenta al Estado mexicano. En otras palabras, hoy en día se cuenta con un pacto social, que es aceptado por el conjunto de los mexicanos, en el que se establece un modelo de sociedad democrática, con una división formal de poderes y el reconocimiento constitucional de ciertos derechos inviolables de los ciudadanos, límite fundamental del poder público. Sin embargo, no existe un consenso en relación a las formas y procedimientos para realizar el ideal democrático y hacer funcional la división formal de poderes. Este consenso representa el principal reto para el sistema político mexicano.

Como se ha dicho, el sistema presidencialista de división de poderes Ejecutivo-Legislativo y las formas jurídicas de relación entre ambos, proporciona suficientes mecanismos para que el cuerpo de representantes desempeñe sus funciones de balance y contrapeso, esenciales para un sistema democrático. La

inefectividad de este mecanismo descansa en la falta de autonomía política del poder Legislativo; en su crisis de representatividad, que se hace evidente en la ausencia de vínculos reales con la sociedad; y en su imposibilidad de funcionar con profesionalismo y partiendo del consenso y no de la confrontación, de la inclusión y no de la exclusión. Así, la efectividad de los mecanismos constitucionales de balance y control en favor del Legislativo depende, fundamentalmente, de que el gobierno y los partidos políticos, incluyendo al PRI, encuentren un consenso respecto de la manera imparcial y transparente como se debe regular la competencia política y resolver las distintas disputas que surgen tanto en el proceso electoral como en el seno del poder Legislativo. Sólo partiendo de este consenso y del estricto cumplimiento de las reglas del juego es que se podrá dar credibilidad frente a los ciudadanos a las instituciones representativas. Esto es esencial para la autonomía del poder Legislativo y su funcionalidad en el sistema de pesos y contrapesos, ya que es la sociedad la que, en última instancia, da vida a las instituciones democráticas.

Así, se necesita que los principales actores políticos respondan efectivamente a las demandas de la sociedad por una mayor pluralidad política y democracia. De lo contrario el riesgo sería la ingobernabilidad. Por un lado, los partidos políticos, vehículos fundamentales de la participación política institucional, deben resolver su grave crisis de representatividad, aumentando su capacidad de convocatoria y respondiendo de manera efectiva al complejo conjunto de nuevas demandas sociales, propias de una sociedad en proceso de transformación. Por el otro, el poder Ejecutivo debe necesariamente ceder poder político, conservando su amplio poder legal -propio de un sistema presidencial-, y así permitir que el poder Legislativo pueda efectivamente ejercer sus facultades constitucionales. De esta manera, el equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo estaría dado por el propio arreglo institucional, en el que ninguno de los poderes es superior a otro,

sino que cada uno tiene una función propia que lo capacita para intervenir en el gobierno de la sociedad junto con los otros poderes. El hacer que la división de poderes Legislativo-Ejecutivo sea efectiva es una tarea que, por lo tanto, involucra en igual medida al gobierno y a todos los partidos políticos.

Bajo esta perspectiva, el poder Judicial adquiriría una importancia política fundamental. Este tendría la responsabilidad de resolver, en términos estrictamente jurídicos, los conflictos que surjan entre el Congreso y el Ejecutivo, siendo el único poder del Estado libre de las influencias políticas y capaz de aplicar la ley imparcialmente. Asimismo, se encargaría de proteger la vigencia efectiva de la Constitución y garantizar los derechos de los ciudadanos, es decir, realizar el Estado de derecho. Así, en términos de legitimidad del sistema político y del gobierno, el efectivo funcionamiento del poder Judicial es esencial. Este puede generar confianza en los ciudadanos de que se respetan las reglas del juego y que existen mecanismos eficientes para corregir y vigilar el ejercicio del poder. El cambio necesario para hacer efectivo al poder Judicial dentro de la división de poderes es una labor que involucra fundamentalmente a los tres poderes del Estado. Implica, como se verá en el capítulo siguiente, por un lado, una reforma constitucional que le dé al poder Judicial su carácter de poder constitucional, asimismo, la toma de responsabilidad, por parte del poder Judicial, de su papel fundamental dentro del sistema político y, especialmente, la voluntad del gobierno de someterse efectivamente al derecho, para constituirse en un poder legal y por lo tanto legítimo.

## VI. EL PAPEL POLITICO DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

El poder Judicial federal constituye un mecanismo esencial para lograr el equilibrio entre los poderes en el sistema formal de pesos y contrapesos, y en el desarrollo de un sistema democrático. En el sistema político mexicano, sin embargo, el poder Judicial no ha desempeñado sus funciones políticas esenciales en la división de poderes ya que más que un poder autónomo y capaz de sujetar a los otros poderes bajo el imperio de la ley, éste ha quedado explícita o implícitamente subordinado al poder Ejecutivo.

La situación política actual, caracterizada por una mayor pluralidad de fuerzas políticas y en consecuencia de mayor potencial de conflicto -tanto entre el Congreso y el poder Ejecutivo, como entre el gobierno y la oposición- requiere de un poder Judicial que asuma sus altas responsabilidades políticas. La competencia política, que sobre todo se ha hecho evidente a partir de las últimas elecciones presidenciales de 1988, ha traído consigo nuevas formas de conducta política y por consiguiente una manera distinta de funcionamiento de las instituciones. Así, es necesario que exista una instancia autónoma capaz de resolver, en sentido jurídico, las pugnas entre los poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Congreso; que pueda asegurar la organización federal, imponiendo la supremacía de la Constitución federal sobre las constituciones, leyes y tribunales locales, pero al mismo tiempo garantizando su autonomía; y además que asegure que las decisiones políticas fundamentales adoptadas por los otros poderes, y que se traduzcan en leyes, satisfagan ciertos principios político-constitucionales. Funciones todas ellas que, según la teoría de la división de poderes, el poder Judicial debe desempeñar.

El propósito de este capítulo es ilustrar la importancia que el poder Judicial tiene como mecanismo de pesos y contrapesos y proponer medidas para mejorar

su desempeño político en la separación de poderes, señalando las razones por las que en México éste no ha sido todo lo eficaz que podría ser. Para tal efecto, se hará un análisis, tanto conceptual como histórico, de aquellos elementos institucionales y normativos, así como aquéllos que corresponden al desarrollo de la cultura política, que han dado lugar al sistema judicial mexicano, centrándose básicamente en los aspectos de su función política, y se expondrán los cambios legales y políticos necesarios para lograr un balance de poderes más efectivo.

### El papel del poder Judicial en la división de poderes

En el delicado balance entre las atribuciones que el poder Ejecutivo detenta frente a aquéllas que la ley asigna al poder Legislativo, el poder Judicial puede ser visto como el fulcro del equilibrio de poderes y, además, como el único órgano estatal capaz de hacer efectiva la supremacía de las leyes sobre el gobierno. Ambas funciones son esenciales para el adecuado funcionamiento del sistema político mexicano y para la legitimidad del gobierno. Por un lado, el poder Judicial, si se constituye en un órgano autónomo, podría hacer que efectivamente se respeten las así llamadas limitaciones externas y las internas del poder que se consagran en la Constitución -la división de poderes y las garantías individuales-, reduciendo así los excesos del presidencialismo y sus efectos negativos sobre la legitimidad del sistema político como un todo. Por otro lado, el poder Judicial, una vez alcanzada su independencia política, puede hacer posible la existencia efectiva de un Estado de derecho en el que las distintas autoridades actúen, en todos los niveles, con base en leyes preestablecidas y generales. En México, la existencia efectiva de un gobierno de leyes podría asegurar que el ejercicio del poder fuera percibido por los ciudadanos como legítimo, no sólo por basarse en reglas claras, sino además porque sería una garantía en contra de los posibles

abusos del poder por parte de las autoridades.

Según la teoría de la división de poderes, las principales funciones del poder Judicial son el control de legalidad y del control de constitucionalidad. El control de legalidad asegura que el Estado, en sus relaciones cotidianas con los ciudadanos, actúe sometido a las leyes. Los alcances políticos del control de legalidad son, sin embargo, limitados dado que es una vía jurídica para vigilar y sancionar, caso por caso, a la autoridad en la aplicación de las normas jurídicas al caso individual. En México, esto se realiza fundamentalmente a través del juicio de amparo, pero también mediante los distintos recursos existentes ante los tribunales administrativos. El control de constitucionalidad, en cambio, es la función que coloca al poder Judicial en un lugar central en la división de poderes y en los sistemas democráticos. A través del control de constitucionalidad, el poder Judicial puede revisar las decisiones del poder creador de normas y evitar que las leyes que estén en contradicción con la Constitución afecten los derechos de los ciudadanos, aún y cuando sean producto de una decisión mayoritaria. Esta función tiene una importancia fundamental para la democracia y la división de poderes ya que evita que las leyes se puedan someter a la voluntad de los representantes, tanto pertenecientes al poder Ejecutivo como al Legislativo, y obliga a que se respeten las reglas del juego que fundamentan al sistema político. La Constitución, que refleja la voluntad del pueblo, se convierte en la pauta de legitimidad de las decisiones del Estado, y el poder Judicial vigila que ésta se respete. Es por ello, que en las democracias constitucionales el equilibrio institucional depende más del poder Judicial, si éste efectivamente funciona, que del sistema de contrapesos Ejecutivo-Legislativo.

Sin embargo, en México el poder Judicial no constituye un real contrapeso político en el sistema de división de poderes. Esto se debe fundamentalmente a tres hechos. En primer lugar, a que, como se verá más adelante, no existe un

mecanismo efectivo de control de constitucionalidad a través del cual el poder Judicial pueda garantizar, coercitivamente, el cumplimiento de toda la Constitución, sino sólo el de las garantías individuales, y el equilibrio institucional entre los poderes. En segundo término, a que las sentencias de inconstitucionalidad de leyes no tienen efectos generales sino que se limitan a dejar dichas leyes sin aplicación al caso concreto. Por último, a que el poder Judicial no tiene una real autonomía con respecto al Ejecutivo, lo que limita tanto la imparcialidad de sus resoluciones como su alcance y efectividad.

Así se necesitan realizar importantes modificaciones, tanto a nivel constitucional como de leyes ordinarias, con el fin de que el poder Judicial pueda desempeñar su función política propia dentro del sistema de pesos y contrapesos que es, fundamentalmente, controlar la justicia de la ley, es decir, su conformidad con la Constitución. Para ello, será ante todo necesario darle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de tribunal constitucional y facultarla para que pueda efectivamente proteger el equilibrio constitucional, resolviendo, por un lado, las pugnas entre los poderes y teniendo, además, la posibilidad de hacer declaraciones de inconstitucionalidad con carácter general. La existencia de un tribunal de esta naturaleza posibilitaría que el poder Judicial fuera efectivamente relevante en la división de poderes y desempeñara un papel político de peso.

Además del control de legalidad y del control de constitucionalidad, el status jurídico-constitucional del poder Judicial, y la relación que guarda con los otros poderes, son también elementos determinantes de su posición privilegiada dentro del mecanismo de pesos y contrapesos. En el derecho constitucional el poder Judicial es, por naturaleza, el más pasivo de los tres poderes del gobierno<sup>1</sup>. Mientras que el poder Ejecutivo ejerce las funciones de gobierno y de administración, muy especialmente las facultades que sobre rectoría en la economía le confiere la Constitución, dirige la política exterior y tiene el uso de el

ejército para la defensa nacional; y mientras el Congreso tiene la facultad de legislar en las materias que señala la propia Constitución; en cambio, el poder Judicial está limitado a juzgar cuando se presentan conflictos entre los particulares, entre éstos y la autoridad, entre los estados de la federación o entre los órganos de algún estado.

De esta manera, los tribunales encuentran su estado normal en la espera de que su intervención sea solicitada por una persona, a la que la ley le otorga una "acción específica", que inicia la actividad judicial para la resolución de un conflicto o la interpretación de la ley. Así, el poder Judicial está limitado en sus funciones de tal manera que por sí solo no puede hacer nada. Por otro lado, no puede imponer su voluntad sin la cooperación del poder Ejecutivo, ni puede iniciar, modificar o crear la ley, estas últimas, funciones del Legislativo. Su función se reduce a juzgar los conflictos o a interpretar la ley en los términos de la voluntad del legislador, pero no puede ir más allá. Aún en estos casos, los límites de la acción-declaración del juez están dados por los términos en que ha sido invocado.

La relativa debilidad de este órgano constitucional, que no tiene fuerza ejecutiva propia, ni bases políticas en cuanto que sus integrantes son nombrados por el Ejecutivo y no elegidos por el pueblo y tampoco está apoyado por grupos de interés -sectoriales o geográficos-, es quizá la razón más profunda por la que este poder, en efecto, se puede convertir en el fulcro de equilibrio del sistema de pesos y contrapesos. Es decir, sólo un órgano que, como el poder Judicial, se mantenga libre de las influencias políticas, puede solucionar los conflictos que surgen en el sistema político, especialmente entre los poderes del Estado, con imparcialidad y sin provocar crisis institucionales.

No obstante, el hecho de que el poder Judicial efectivamente se convierta en el factor de equilibrio en un sistema político no sólo va a depender de las estructuras legales, sino también de las metalegales. Por ejemplo, las condiciones

políticas y sociales, así como las tradiciones culturales; la agudeza política que le permite interpretar la ley sin provocar crisis constitucionales a cada momento; su respeto irrestricto a los principios básicos de la ley; la racionalidad y claridad de sus declaraciones; y la oportunidad en el tiempo de sus intervenciones, -sin excluir la conducta intachable, personal y corporativa, de este órgano, cuya fuerza debe estar principalmente fundada en la percepción que la sociedad tiene de la pureza y objetividad de sus acciones.

### El poder Judicial en la Constitución y sistema político de México

La Constitución vigente señala en su artículo 94 que el ejercicio del poder Judicial federal se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. En el sistema constitucional mexicano de división de poderes, el poder Judicial federal cumple con cuatro funciones básicas:

1. La Constitución le confiere a la Suprema Corte la competencia exclusiva, según el artículo 105, para resolver conflictos entre los estados de la federación, alguno de ellos y el gobierno federal o entre los órganos de algún estado.
2. Los Tribunales Federales tienen competencia para resolver, en última instancia o apelación de sentencias, los conflictos que surgen en la sociedad de la interacción de los individuos y de las corporaciones.
3. La Suprema Corte y los Tribunales Colegiados declaran el sentido autorizado de la ley, con base en la interpretación que hacen del texto legal y sientan jurisprudencia que obliga a los juzgadores inferiores.
4. Los tribunales federales tienen competencia para resolver, según el artículo 103, los conflictos que se susciten entre los individuos y la autoridad por leyes o actos que violen las garantías individuales o que impliquen una invasión de

facultades entre las autoridades federales y locales cuando esto causa un daño jurídico a algún particular. Así, el poder judicial federal puede proteger los derechos constitucionales de los individuos y corporaciones frente al poder de los órganos del Estado.

Las tres últimas atribuciones son efectuadas mediante el juicio de amparo el cual, siguiendo la fórmula de Mariano Otero, tiene efectos relativos al caso planteado y está estrictamente limitado a funciones jurisdiccionales. Este mecanismo procesal es un medio imperfecto de control de constitucionalidad<sup>2</sup>, lo que constituye una de las principales razones por la que el poder Judicial no puede limitar efectivamente a los otros dos órganos del gobierno. Con el juicio de amparo, el poder Judicial sólo puede proteger, caso por caso, los derechos de los individuos frente a los actos autoridad o leyes que causen un daño jurídico personal y directo. Sin embargo, el amparo no procede cuando se vulnera la parte orgánica de la Constitución o cuando el daño que se produce por un acto inconstitucional de la autoridad afecta a la colectividad, pero que en ambos casos es imposible adjudicar el daño concreto a un individuo.

Además de estas estructuras normativas, existen factores arraigados en la cultura política mexicana que también limitan la funcionalidad del poder Judicial dentro del mecanismo de pesos y contrapesos. Así, es notable que en el sistema político mexicano exista una reticencia muy marcada por parte del propio poder Judicial y de los otros poderes a que éste se involucre en cuestiones de carácter político como si al hacerlo pudiera perder un carácter independiente que se ha, falsamente, sacralizado y constituirse en un poder superior frente a los otros. Esto es más notable si se consideran las innumerables modificaciones que a través de la historia se han hecho en las constituciones, en las que se evidencía una cierta voluntad para disminuir las funciones de los tribunales federales<sup>3</sup> y una desconfianza del Ejecutivo y del Legislativo, y quizá una general desconfianza de

la sociedad, a la función política del poder Judicial federal bajo el pretexto de conservar su independencia e inmaculada jerarquía.

En otros Estados democráticos, en cambio, la evolución política ha llevado a fortalecer gradualmente al poder Judicial federal. Por ejemplo, la Constitución norteamericana -modelo original de las constituciones mexicanas- no atribuye explícitamente a los tribunales federales la facultad de revisar los actos del Legislativo, pero en una decisión famosa (*Marbury vs. Madison*) de 1803, la Suprema Corte decidió en el sentido de que la intención clara y obvia del constituyente era que la Constitución fuese la ley suprema<sup>4</sup> y que, por lo tanto, no podía admitirse que una ley del Congreso, derivada de ella, la contradijese por lo que ésta era nula en derecho. La corte asumió un poder decisivo al declarar inconstitucional una ley del Congreso, rechazando el intento de éste de ampliar su jurisdicción original, al tiempo que declaró que el Ejecutivo no tenía derecho de negarle al quejoso su comisión. En esta decisión, la Corte dio ejemplo de agudeza política y legal. Esta tradición judicial ha sido sostenida e incluso ampliada en decisiones subsecuentes, consolidando el poder que las cortes federales tienen para decir la ley y juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes derivadas de la norma fundamental.

El sistema constitucional mexicano se apropia de gran parte de la tradición constitucionalista norteamericana y el sistema de tribunales federales está organizado sobre ese mismo modelo. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se han acentuado las diferencias fortaleciéndose en Estados Unidos el papel que el poder Judicial juega en el equilibrio del poder y debilitándose en el caso de México. Así, aunque en ambos países la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte del poder Judicial tenga, en sentido jurídico, efectos relativos al caso planteado, en Estados Unidos el hecho de que la Corte declare inconstitucional una ley provoca, por la fuerza política que dicho alto tribunal ha

adquirido en el sistema político, que de hecho la ley no se aplique y sea derogada en consecuencia por el poder Legislativo. En cambio, en México la declaración de inconstitucionalidad de una ley en favor de un ciudadano no evita que ésta se aplique en otros casos y sólo en contadas ocasiones ésta es derogada por el poder Legislativo. Por otra parte, en los Estados Unidos cualquier juez, federal o local, puede controlar la constitucionalidad, no así en México en donde sólo el poder Judicial federal puede hacerlo de hecho. Esto no obstante que en el artículo 133 constitucional se establece la supremacía de la Constitución federal y de las leyes y tratados que de ella se derivan, obligando, al igual que en Estados Unidos, a los jueces de los estados a controlar la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades locales. Sin embargo, esta disposición no tiene efectos reales por la falta de una ley reglamentaria o de la jurisprudencia adecuada que especifique los pormenores.

En otros países, especialmente en los europeos y en Estados Unidos, los tribunales han ido creando y sostenido una tradición de independencia y de autoridad frente a los otros dos poderes. En la mayoría de los estados de Europa occidental existen tribunales constitucionales que son contrapesos políticos efectivos dentro del esquema de división de poderes<sup>5</sup> y pueden incluso oponerse a las decisiones de la mayoría en el Legislativo cuando éstas atentan en contra de los principios constitucionales y de los derechos de las minorías. En Estados Unidos se ha llegado incluso a que grupos con intereses contrarios a las decisiones que las cortes federales han emitido, planteen la tesis de que el poder Judicial norteamericano se ha convertido en un poder superior a los otros y que ha establecido de hecho una tiranía judicial. Sin embargo, esto no es así dado que el poder Judicial asegura que las leyes no se sometan a la voluntad de los representantes o grupos de interés sino que respeten el espíritu del pacto original. En México, en cambio, la tradición judicial de independencia frente al Congreso o

al Ejecutivo, no ha tenido oportunidad de desarrollarse y de crecer. Las modificaciones que a la estructura y organización del poder Judicial federal se le han hecho en la historia constitucional han ido, en términos generales, en demérito del propio poder Judicial federal favoreciendo la concentración del poder en el Ejecutivo, y han roto el equilibrio que el sistema constitucional impone a los poderes.

### Antecedentes Históricos

La teoría de la separación de poderes ha sido desarrollada y explicada sobre todo en la tradición política de Europa y Estados Unidos, pero existen mecanismos que han servido funciones semejantes para limitar el poder y que se han desarrollado también en otras culturas y épocas.

Por ejemplo, en el sistema de gobierno de los antiguos mexicanos se encuentra una figura, el cihuacoatl, que cumple con ciertas funciones equivalentes a las de la facultad de interpretar la ley del poder Judicial de la tradición occidental. Las tradiciones cosmogónicas mesoamericanas reconocían la existencia de dos principios fundamentales, uno activo, el otro pasivo; uno masculino, el otro femenino. Y esta realidad trascendente, se reflejaba necesariamente en las realidades temporales, físicas, sociales o políticas. Así, el gobierno estaba en manos de un personaje activo, masculino, ejecutivo, el tlacatecutli -el emperador- y de un personaje pasivo, femenino, judicial, el cihuacoatl -la mujer serpiente<sup>6</sup>. La función de ésta era preservar el equilibrio de la acción pública, al ejercer la prudencia, la moderación, el juicio y la reflexión frente al impulso y acciones del tlacatecutli. Así, en México existe una tradición que hace posible imaginarse una situación política con división de poderes.

Durante los trescientos años de la Nueva España, México vivió importantes avances en materia judicial. La tradición hispánica, derivada del derecho romano, del canónico y del visigótico, toma ya una identidad propia con las "siete partidas" de Alfonso X de Castilla y se convierte en el tronco de la organización judicial y administrativa de México. Esta tradición jurídica enfatiza los fueros de las comunidades. Con la concentración del poder en la monarquía a partir de la derrota de los comuneros y la expansión imperial en el siglo XVI, la justicia se burocratiza y se concentra en la persona del monarca, pero nunca pierde los principios fundamentales, tan caros a los antiguos romano-visigóticos, como la independencia e imparcialidad del juzgador, su interpretación en equidad de la ley y el poder independiente frente al rey, cargado este con la obligación básica de hacer y procurar la justicia a sus vasallos, de ver que se reparen los daños y vigilar la aplicación de la ley y los privilegios.

La estructura virreinal, que se estableció en México en el siglo XVI, considera al virrey como el representante personal del monarca encargado de desahogar las obligaciones constitucionales del rey. El virrey es entonces el responsable de distribuir la justicia y hacer cumplir las leyes. Sus atribuciones son múltiples y variadas, reflejando las del monarca. En su persona se concentran funciones ejecutivas, legislativas y judiciales<sup>7</sup>. Es presidente de la real audiencia - el más alto tribunal del reino-, tiene atribuciones para nombrar a los funcionarios de los tribunales inferiores, para nominar a otros funcionarios y jueces, y para vetar a ciertos otros. Las facultades del virrey son muy grandes, pero no son absolutas. Su autoridad depende del monarca y la de éste, del pacto constitucional. El rey tiene en sus manos variados instrumentos de control, especialmente el juicio de residencia, que invariablemente se realiza al término del mandato sexenal de cada virrey; los visitadores, funcionarios que el rey envía, en ocasiones de incógnito, para investigar a los funcionarios reales; y el pliego de

mortaja, un documento que establece al inicio de cada administración virreinal, un plan detallado de gobierno, y que sirve para mantener la continuidad de la administración en caso de fallecimiento del virrey y para juzgar lo logrado al término de cada gobierno en el transcurso del juicio de residencia.

Además, la Constitución del reino distribuye el poder entre la esfera temporal y la espiritual. Esta distribución del poder se refleja en el enorme poder que la Iglesia disfruta en materia política y de justicia. Esta cuenta con tribunales propios, clero secular y regular y mantiene jurisdicción en materia de religión, a través del Tribunal del Santo Oficio, sobre todos los habitantes no indígenas y sobre todos los funcionarios del reino. El virrey está sujeto a ser revisado por el arzobispo de México y por el Tribunal del Santo Oficio.

Así es como se presenta en México la tradición judicial hispánica. Por una parte, existía una tradición de mecanismos administrativos de control que efectivamente limitaban los posibles abusos del poder por parte del gobierno, asegurando que el virrey no se erigiera en un tirano. Por otra parte, existía en el interior del sistema una contradicción que tiene impacto aún hoy en día. De un lado el sincero apego y respeto a la ley y la equidad que promueven las altas autoridades reales, de otro lado, el burocratismo, el formalismo y la corrupción de la organización judicial intermedia que niega este propósito.

Con la Independencia de México, se intenta establecer una nueva concepción del poder inspirada por la teoría de la separación de poderes y el federalismo norteamericano. Se busca, en oposición a la tradición hispánica central y unitaria, que el poder se desconcentre y difunda en distintos órganos especializados. Las funciones de gobierno, que se concentraron en el monarca, ahora se busca que se depositen en tres poderes distintos con el fin de que éstos se limiten entre sí. Así, se trata de experimentar por primera vez en la historia una nueva forma de control del poder, basada en la separación de poderes, donde

ninguno de los tres poderes debía ser superior a los otros sino que cada uno tendría autonomía política. Sin embargo, de hecho el poder se fue concentrando nuevamente en el Ejecutivo, en torno al que se realiza paulatinamente la necesaria unificación política, hasta convertirse en la dictadura porfiriana.

La historia política de México fue durante casi todo el siglo XIX, una lucha de la nación para evitar su desmembramiento, habiendo sacrificado, con ese objeto, los ideales republicanos que conformaron sus comienzos. El Ejecutivo interpretó la ley para extender su poder y gobernó mediante el estado de excepción, la suspensión de garantías, por decreto o mediante abierta dictadura. Así, asumió de hecho las funciones que le correspondían a los otros poderes y sin tener ahora que enfrentarse a ninguna clase de control administrativo. El Legislativo en innumerables ocasiones traspasó sus límites constitucionales al crear leyes que contradecían los preceptos de la propia Constitución y que, sin embargo, no fueron contestadas o anuladas. En esta situación, el poder Judicial federal, sólo por excepción, estuvo a la altura de su responsabilidad y, desgraciadamente, en muchas otras su actuación fue partidaria e injusta al aplicar con moderación -en equidad- la ley a los amigos, y todo el peso de ésta -la justicia- a los enemigos. Esta incapacidad para "decir la ley", aplicarla en general y asumir la alta responsabilidad política de sostener sobre todos y frente a todos la soberanía de la Constitución, les restó, y aún hoy les resta, a los tribunales federales una atribución esencial que les permitiría ejercer efectivamente una función política considerable en el delicado equilibrio de los poderes.

Así, en la historia independiente de México, rara vez ha cumplido el poder Judicial federal con las atribuciones políticas de equilibrio entre los poderes que la teoría le confiere (quizá la excepción son aquellos años entre la muerte del presidente Juárez y la consolidación del poder del presidente Díaz). Para suplir estas funciones críticas, en especial las abiertamente políticas, se han ido creando

diversos mecanismos ad-hoc, algunos incluso dentro de la esfera formal del poder Ejecutivo, intentando establecer un equilibrio estable que asegure el funcionamiento de la estructura republicana, aunque estos intentos en general resultaron un fracaso.

En la primera mitad del siglo XIX, se crea el Supremo Poder Conservador, un cuarto órgano del Estado, para que sirviera de mecanismo de equilibrio en lo político y resolviera así el enfrentamiento entre los poderes del Estado, producto de la experimentación de la estructura tripartita clásica de la separación de poderes. No obstante, el Supremo Poder Conservador pronto se convirtió en una amenaza al constituirse en un posible núcleo superior de poder ya que debía resolver los conflictos entre las autoridades, no con base en criterios legales y procesales preestablecidos, sino considerando su propio criterio político.

Al triunfo del liberalismo, se buscó establecer un mecanismo que protegiera los derechos de los individuos frente a los órganos del Estado. Se estableció el juicio de amparo, el cual, más que un control de la constitucionalidad de los actos del gobierno, se convirtió en un mecanismo de control de la legalidad y de defensa de las garantías individuales. La evolución del juicio de amparo, que lleva a que las sentencias de inconstitucionalidad de leyes tengan efectos relativos, ha sido producto del temor a que el poder Judicial enfrente políticamente a los otros poderes del Estado y efectivamente sujete su actuación a lo establecido en la Constitución. Como se verá más adelante, el juicio de amparo, como institución sui generis que no existe en otros países, no ha logrado cumplir con las funciones propias de un mecanismo legal, como la revisión judicial, para asegurar el equilibrio de los tres poderes y su sujeción a la norma fundamental.

En las últimas reformas al sistema electoral, se creó un nuevo órgano con funciones no vinculatorias de adjudicación en materia electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral -que está dentro del poder Ejecutivo- para intentar suplir

funciones que el poder Judicial federal no tiene o no quiere asumir en materia política, y así crear nuevos mecanismos de pesos y contrapesos que la judicatura no ha podido desarrollar. Sin embargo, este mecanismo alternativo no ha funcionado en la práctica dado que no es independiente y autónomo respecto del poder Ejecutivo, lo que lo vuelve vulnerable ante las presiones del poder.

Además, con el transcurso del tiempo, se han ido creando una serie de tribunales administrativos, como el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para controlar la legalidad de los actos de las autoridades burocráticas y desahogar así de litigios al poder Judicial federal. Al igual que lo que ocurría con los diversos tribunales de la época colonial, éstos organismos tienen independencia funcional para dictar sus fallos y se constituyen en efectivos mecanismos de vigilancia y control. No obstante, al encontrarse dentro de la esfera formal del poder Ejecutivo, no tienen la autonomía indispensable de un verdadero poder Judicial para constituirse en un contrapeso político.

De esta manera, en la tradición jurídica mexicana existe el antecedente, sobre todo en la época colonial, de mecanismos de control legal del poder que forman parte del propio aparato administrativo y de las diversas instancias burocráticas. Estos, sin embargo, no tienen autonomía política respecto del poder central, aunque sirven como mecanismos de vigilancia y corrección, dado que no existía una verdadera separación de funciones. En la historia independiente, a pesar de la nueva organización constitucional, no se desarrolla el antecedente de un poder Judicial autónomo y que, como un verdadero poder del Estado, se constituya en un contrapeso político al poder Ejecutivo. Desde entonces, el poder Judicial, renunciando a sus responsabilidades de carácter político, se ha ido constituyendo como una instancia más para controlar la legalidad de los actos del gobierno, fundamentalmente de las autoridades burocráticas, mediante el juicio de

amparo, ejerciendo funciones similares a las que los tribunales administrativos desempeñan.

### Alternativas

Del propio análisis realizado, aparecen algunas posibles alternativas para hacer que el poder Judicial federal cumpla más adecuadamente con sus funciones en el mecanismo de pesos y contrapesos y, de esta manera, coadyuve a una mejor vida democrática con su ejemplo de independencia, racionalidad y de respeto básico a la ley, que no al gobierno o a las instituciones, ni tampoco a los hombres poderosos en lo económico o en lo político.

Los individuos -incluidos los miembros del poder Judicial- actúan y deciden en lo individual, pero dentro de un marco social específico y determinado, dos de cuyos componentes esenciales son el sistema organizacional y el sistema normativo. Para hacer más efectivo al poder Judicial, hay que analizar ambos subsistemas y encontrar aquellos elementos que no le han permitido cumplir adecuadamente con sus funciones en el mecanismo de pesos y contrapesos y así proponer ciertas modificaciones en ambos subsistemas.

La debilidad del poder Judicial en el sistema de pesos y contrapesos en México se deriva de un conjunto de normas -constitucionales, secundarias e incluso jurisprudenciales, tanto sustantivas como procesales-, que han efectivamente debilitado en el transcurso del tiempo al poder Judicial. También se encuentran en la organización interna de dicho poder y en el sistema político general elementos que lo debilitan y lo alejan de sus funciones esenciales de equilibrio político.

## 1. La falta de autonomía política del poder Judicial

La precariedad de la norma constitucional que organiza y define al poder Judicial en un sistema en el cual el Ejecutivo no sólo ha controlado al Congreso y a las legislaturas locales mediante un partido hegemónico, sino que incluso da al presidente los medios legales y metalegales para presionar e influir en la permanencia, la composición y el número de los miembros del poder Judicial, es precisamente uno de los principales obstáculos a la autonomía del poder Judicial.

Por ejemplo, el artículo 94 de la Constitución que establece el número, la duración en su cargo de los ministros de la Suprema Corte y la forma de su remoción, ha sido modificado a partir de 1917 ocho veces<sup>8</sup>, pasando de ser originalmente designados por el Congreso de la Unión e inamovibles, a ser, a partir de 1928, designados por el presidente, con aprobación del Senado, y con una duración de seis años en su puesto, según se determinó en la reforma de 1934. En 1944 se reestablece la inamovilidad para los miembros del poder Judicial federal y, con las reformas de 1951, esta garantía se conserva sólo para los ministros de la Corte, en las que se establece que los magistrados de circuito y jueces durarían cuatro años en sus cargos y si al término de éstos eran promovidos serían inamovibles. Aunado a estos cambios constitucionales, ya en las reformas de 1928, se agrega la posibilidad de que el presidente pida ante la Cámara de Diputados la destitución de cualquier funcionario judicial federal, y si ésta y el Senado lo autorizan, los remueva sin necesidad del previo juicio de responsabilidad. Sólo hasta 1982, se suprime el juicio especial de destitución por mala conducta, establecido en 1928, de tal forma que ahora los miembros del poder Judicial federal sólo pueden ser removidos previo juicio de responsabilidad y en los términos que establece la Constitución. Sin embargo, estas garantías no se le conceden a los tribunales locales sino hasta 1988, cuando finalmente se

establece la inamovilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los estados.

La expectativa de abandonar la judicatura y regresar a la vida privada sin tener buenas relaciones con la administración pública, sin gozar de la protección del gobierno y sin una práctica legal propia, hasta ahora habían hecho difícil que los funcionarios judiciales pudieran resistir las presiones abiertas o encubiertas para inclinarse ante los deseos del poder, sobre todo los del Ejecutivo. Esta inseguridad del cargo, aunada con el exceso de trabajo y la alta responsabilidad de sus acciones, ha provocado hasta ahora en el funcionario judicial, el deseo de agradar a quien tiene la facultad de promoverlo, removerlo o de sostenerlo en el puesto o de abrirle en el futuro puertas en el gobierno.

Es por esto que es indispensable la inamovilidad judicial que puede hacer que la pertenencia al poder Judicial sea atractiva y dar independencia a los miembros del poder Judicial para poder dictar sus fallos. El poder Judicial podrá desempeñar sus funciones con imparcialidad y adhesión a las normas entre más separado esté del resto del sistema político y constituya un sistema autónomo. Así, debe funcionar sin coerciones desde el exterior e invulnerable a las posibles sanciones o recompensas según el sentido de sus decisiones. Esta autonomía sólo se puede lograr mediante un sistema de garantías judiciales que aseguren nombramientos y ascensos imparciales, remuneración justa y no disminuíble en términos reales, e inamovilidad. De lo contrario, el poder Judicial queda subordinado a la autoridad política de la que depende su empleo y salario.

El sistema de garantías judiciales vigente, con el que se asegura la remuneración y la inamovilidad, es no obstante aún insuficiente para asegurar la independencia del poder Judicial, principalmente porque el presidente de la república sigue estando facultado para nombrar a los ministros de la Corte. El sistema de nombramientos ha tenido efectos muy negativos sobre la

independencia del poder Judicial en su totalidad. Ha sido una práctica frecuente el que el presidente otorgue el cargo de ministro a los elementos más maleables de poder Judicial y sobre todo a funcionarios públicos que ven en la judicatura el refugio seguro a una carrera política bastante cuestionable. Así, se debe contemplar otro mecanismo, probablemente el de concurso de mérito en el que participen como jurado los tres poderes federales, para la selección de los miembros del poder Judicial con el que se asegure su independencia. Por otro lado, sería necesario establecer un mecanismo a través del cual se establezca un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para su asignación directa al poder Judicial y así asegurar su independencia económica. Además, es necesario que la inflación sea efectivamente contemplada dentro del principio de no disminución de remuneración a los miembros del poder Judicial, tanto federal como especialmente local, de tal forma que conserve su valor adquisitivo.

La falta de recursos adecuados que sufre el poder Judicial frente a las demandas que la sociedad le impone podría ser resuelta otorgándole cantidades mayores del presupuesto público al poder Judicial federal, pero esto es sólo parte del problema. Los tribunales se encuentran inundados por litigios inconclusos, que, por recursos dilatorios -que son práctica común-, complican y dificultan extremadamente la impartición de justicia. En el poder Judicial, la carga de trabajo es abrumadora, tanto por la cantidad de asuntos que cada funcionario lleva, como por las innumerables dilaciones, trámites, recursos y revisiones en cada caso. De esta manera, además de aumentar el presupuesto destinado al poder Judicial, se deben necesariamente simplificar los procesos judiciales, en el sentido de imponer menos formalidades; encontrar mecanismos para identificar y sancionar las prácticas dilatorias de los abogados; y establecer un sistema de computación eficiente para llevar un registro de fechas, notificaciones, audiencias, a través del cual se resuelvan trámites y juicios menores.

## 2. Alcances políticos muy limitados del control de constitucionalidad

La ausencia de la facultad de interpretar y declarar la ley erga omnes, es decir frente a todos, en forma vinculante, es quizá la razón más importante que le ha restado efectividad en su función política original de equilibrar a los otros poderes federales y de asegurar efectivamente que en la práctica la soberanía corresponda únicamente a la Constitución y no al gobierno o alguno de sus órganos. Esta ausencia de una facultad que le permita al poder Judicial federal anular las leyes del Congreso federal o las leyes de las legislaturas locales que contradigan a la Constitución federal, es una importante carencia que debilita y le quita trascendencia política a las decisiones del poder Judicial, permitiendo, además, un ambiente de cinismo de la autoridad frente a la ley.

Por ejemplo, si el gobierno necesita aumentar sus ingresos, simplemente elabora una disposición fiscal que le permita incrementarlos, sin considerar la constitucionalidad o no de ésta. Aún peor, la formula, a sabiendas de que es inconstitucional, pues sabe que sólo un pequeño grupo de causantes presentarán una demanda de amparo, y en el caso de que los tribunales federales otorgaran el amparo, sólo un porcentaje insignificante de los sujetos del impuesto se beneficiarían de ese fallo. Así, el gobierno podrá aplicar dicha disposición inconstitucional a sabiendas y frente a los tribunales y la sociedad, beneficiándose de su conducta ilegal.

Además, como las leyes del Congreso o de las legislaturas locales, o los reglamentos del Ejecutivo, aun cuando contradigan a la Constitución, permanecen vigentes, los tribunales se ven excesivamente cargados de juicios que buscan que se declaren inaplicables esas disposiciones para cada caso concreto, lo que podría evitarse si las decisiones sobre la constitucionalidad de las leyes de los tribunales federales fueran erga omnes.

México tomó el modelo de relatividad de las sentencias de inconstitucionalidad de leyes de Estados Unidos. Sin embargo, en dicho país una declaración de inconstitucionalidad de ley tiene el efecto de anular dicha ley, no en el sentido de obligar al Legislativo a derogarla, sino de que la deja sin posibilidad de aplicación, tanto dentro del poder Judicial como fuera de éste, lo que lleva, en el corto plazo, a que sea derogada. En México, en cambio, dada la anarquía de la jurisprudencia de la Corte, la poca fuerza del precedente judicial, el formalismo excesivo en el que ha caído el amparo y la existencia de términos procesales para impugnar válidamente una ley, fuera de los cuales se pierde el derecho al amparo, las sentencias de inconstitucionalidad de leyes por lo general no trascienden del caso individual.

La mayoría de los países europeos y latinoamericanos, han seguido la tendencia de conferir efectos generales a una sentencia de inconstitucionalidad de ley. Es necesario que México siga también este camino. Se debe superar la idea, que recoge la fórmula de Otero, de que una sentencia con efectos generales implica una invasión de poderes del Judicial con respecto al Legislativo y al Ejecutivo. En realidad, la declaratoria erga omnes sólo está haciendo efectivo el principio de supremacía constitucional siendo congruente con la noción de Estado de derecho constitucional. Es necesario realizar importantes modificaciones, tanto constitucionales como a la ley de amparo para superar la fórmula de Otero.

a) Se debe establecer que una vez sentada jurisprudencia respecto de la inconstitucionalidad de una ley, ésta, si después de cierto plazo no se deroga, deje de ser obligatoria por lo que, si el Ejecutivo la intenta aplicar, los jueces tendrían forzosamente que otorgar el amparo. Esto haría que, tanto el poder Ejecutivo, que ejecuta las leyes, como el Judicial, dejaran de aplicar totalmente la ley inconstitucional, lo que a su vez llevaría al Legislativo a derogarla. En la legislación vigente se intenta dar respuesta a éste problema a través de la figura de

"suplencia de la queja en materia de leyes inconstitucionales", es decir, que si un ciudadano se ampara en contra de una ley que ha sido declarada ya inconstitucional por la jurisprudencia de la Corte, el juez tenga forzosamente que amparar a pesar de las deficiencias de la demanda. No obstante, el hecho de que el juez no la aplique de oficio, debido al formalismo excesivo en el que ha caído el amparo, hace ineficaz a este mecanismo en la mayoría de los casos y limita la obligatoriedad efectiva de la jurisprudencia.

b) Es necesario, además, cambiar las reglas para la conformación de la jurisprudencia. Ahora se necesitan cinco sentencias ininterrumpidas y en el mismo sentido para sentar jurisprudencia. Esto hace que sea muy difícil unificar criterios que sean obligatorios para todos los jueces inferiores. Con ello se disminuye considerablemente el alcance político de las resoluciones de la Corte, las cuales muchas veces quedan como simples precedentes sin fuerza obligatoria.

c) Se necesita eliminar el término de 30 días para ampararse válidamente en contra de leyes inconstitucionales, de tal forma que en cualquier momento se puedan impugnar mientras no hayan sido aplicadas y hasta 15 días después del primer acto de aplicación. Este término vulnera seriamente al principio de supremacía constitucional que fundamenta al sistema jurídico mexicano. Con él se "legaliza" el hecho de que por el simple paso del tiempo una ley sea jurídicamente válida, subsista y se aplique con fuerza obligatoria a pesar de ser inconstitucional.

### 3. La Suprema Corte como Tribunal Constitucional

La Suprema Corte debe ser un tribunal dedicado exclusivamente a proteger el equilibrio constitucional y a fijar, a través de la interpretación, el alcance de las normas fundamentales. Así, en ésta se deben resolver sólo las pugnas constitucionales entre los poderes y controlar la constitucionalidad de leyes,

asuntos que son de gran trascendencia política. Un tribunal constitucional es precisamente el que desempeña estas funciones y constituye el órgano del poder Judicial que juega el principal papel dentro del sistema de pesos y contrapesos.

En México, sólo a partir de las últimas reformas constitucionales y legislativas que entraron en vigor en enero de 1988, existe la tendencia a reducir la competencia de la Suprema Corte al control de la constitucionalidad de leyes y a violaciones directas de la Constitución, y a otorgarle la facultad de conocer, a través de la llamada "facultad de atracción", los asuntos que a juicio suyo, por su interés general y trascendente, merezcan su atención. Esto puede tener el efecto de incrementar la fuerza política de dicho tribunal y hacerlo funcional en el sistema de pesos y contrapesos.

Antes de dicha reforma, la competencia de la Corte consistía en revisar, en apelación, todas las sentencias judiciales, locales y federales, además de que atendía los amparos en contra de leyes inconstitucionales. Su labor era inmensa por lo que se fueron acumulando procesos inconclusos que impedían entrar a resolver los asuntos de verdadera importancia. Ahora se faculta a los Tribunales Colegiados a revisar en última apelación todas las sentencias judiciales y las sentencias de los tribunales administrativos que antes iban a la Corte. Esta reforma convierte a los tribunales colegiados en verdaderos tribunales de casación, o de control de legalidad, y a la Suprema Corte en una especie de tribunal constitucional.

No obstante, para que efectivamente lo fuera, se le debería de facultar para hacer declaraciones de carácter general y además resolver las pugnas entre los poderes del Estado. Esto último se podría lograr modificando el artículo 105 Constitucional, en el sentido de ampliar la facultad de la Corte para resolver las pugnas entre los poderes federales. Un control de esta naturaleza, con el fin de que no ocasione una crisis institucional, debe ser netamente jurisdiccional. Es

decir, la Corte debe resolver los conflictos entre los poderes y el incumplimiento constitucional pero siempre con base en leyes preestablecidas de carácter general.

Por otro lado, es necesario que la Corte se vuelva eficiente en la resolución de los asuntos. El que su competencia se haya limitado, indiscutiblemente contribuirá a este objetivo. No obstante, aún existen serios problemas en cuanto a la estructura organizativa interna de la Corte y grandes dificultades para que los ministros puedan lograr un consenso ágil sobre las resoluciones. La organización administrativa debe ser tal que permita que los ministros se dediquen exclusivamente a su labor jurisdiccional y además debe proporcionar mecanismos a través de los que pueda existir un control efectivo del trabajo de los propios ministros, quienes se encuentran sobrecargados de asuntos administrativos.

Por otro lado, el número de ministros en la Corte es excesivo. La participación de 21 ministros, cada uno de ellos jurista con sus propios puntos de vista y filosofía particular, hace que se vuelva extremadamente difícil llegar a un consenso básico -o al menos de la mayoría- cuando la Corte funciona en pleno, que es precisamente dónde realiza sus funciones políticas, resolviendo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes. La dificultad para lograr un consenso, no sólo sobre el sentido de la decisión, sino sobre sus razones y fundamentos legales, hace que el pleno de la Corte sea sumamente ineficiente en el ejercicio de sus labores. Además, el excesivo número de ministros en la Corte disminuye en términos relativos la fuerza política y la responsabilidad individual de cada uno de ellos. De ahí la necesidad de reducir el número de ministros, probablemente a 13, lo que implicaría que habría 3 ministros por sala además del presidente de la Corte. La reducción del número de ministros se vuelve posible en este momento, ya que la reforma de 1988 limitó la competencia de la Corte con lo que tendrá menor carga de trabajo, y además, se hace necesaria para convertir a

la Corte en un verdadero tribunal constitucional con peso político en la división de poderes.

#### 4. El monopolio por parte del Ejecutivo de la acción pública

Para reforzar el sistema judicial y su acción en el sistema de pesos y contrapesos, el procurador de justicia, que es el titular de la acción pública, debería obtener formalmente su independencia del poder Ejecutivo. Este objetivo se podría lograr mediante algún sistema en que el procurador fuera electo popularmente, de que su periodo no coincidiera con la administración sexenal, de que fuera nombrado por el poder Legislativo o que perteneciera al propio poder Judicial; procurándole además un presupuesto independiente del de los otros tres poderes, para asegurar su independencia frente al Ejecutivo.

La promoción de la justicia está reservada en el sistema legal a los procuradores de justicia, quienes tienen la función de ejercerla, iniciándola, prosiguiéndola y vigilando que llegue a su término. Esta función que en la tradición hispánica pertenecía al monarca, ahora le corresponde al Ejecutivo, pero dadas las características propias del poder Judicial y del Ejecutivo en el país, -la fuerza relativa del presidencialismo y la debilidad de los otros poderes- esto dificulta las funciones políticas y de equilibrio de poder que los tribunales podrían ejercer.

En el sistema jurídico, sólo quien posee una acción, derivada de la ley, puede demandar la intervención del poder Judicial. En los asuntos de derecho civil y mercantil, la ley otorga la acción -salvo el caso de los menores o incapacitados- a los titulares de los derechos, al igual que en materia de las garantías que la Constitución protege. Por el contrario, la Constitución le otorga al Ejecutivo el monopolio de la acción penal, es decir, en materia de derecho penal, sólo el Ejecutivo, a través del Ministerio Público, puede demandar la intervención del

poder Judicial. Sin embargo, la ley faculta al Ejecutivo con un poder discrecional casi total en el ejercicio de sus funciones de persecución de delitos e imposición de penas. Además, el juicio de amparo es improcedente para obligar al Ministerio Público a ejercer la acción penal y tampoco existen medios legales de defensa en contra de los actos de dicho órgano dentro de los procesos penales. Esta situación fácilmente deriva en que el Ejecutivo impide y obstaculiza las funciones con implicaciones políticas del poder Judicial cuando esto así le conviene. Más aún, la discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal se traduce en que la ley es aplicada en forma selectiva. Así, los ciudadanos pueden ser fácilmente objeto de abuso y violación por parte del Ministerio Público y la policía judicial. Esta situación permite que en México la impunidad de los delitos, especialmente los que tienen implicaciones en el ámbito político, sea la regla y no la excepción. De ahí la necesidad de que la Procuraduría General sea autónoma con respecto al Ejecutivo.

##### 5. La legitimidad del poder Judicial como fuente de poder político

Es necesario que el poder Judicial adquiera legitimidad frente a los ciudadanos para que se incremente su poder político. Esto sólo se logra si los procesos judiciales son vías reales a través de las cuales los ciudadanos pueden hacer efectivos sus derechos en un tiempo razonable, sancionar los abusos del poder que les afectan y obtener indemnizaciones por los daños ocasionados. Sólo entonces es que el poder Judicial podrá ser considerado por los ciudadanos como un órgano autónomo y un real contrapeso político.

El amparo es la única institución por la que los ciudadanos pueden defenderse frente a la arbitrariedad de las autoridades. En este sentido, su efectivo funcionamiento es esencial para la legitimidad del poder Judicial. No

obstante, éste mecanismo no es del todo eficaz para controlar la legalidad del poder. Esto se debe principalmente a que los juicios de amparo toman demasiado tiempo y a que las sentencias, una vez pagado el costo -en dinero y tiempo- del litigio, con frecuencia no se cumplen por las autoridades responsables. Frente a esto, por un lado, no existen mecanismos efectivos para que el juez las ejecute, y por el otro, los ciudadanos, por lo general, no encuentran vías expeditas y eficientes para obtener ninguna indemnización económica.

Así, la deficiencia de esta clase de mecanismos y la lentitud de los procesos han provocado que los ciudadanos vean al poder Judicial como un órgano impotente o sumiso frente al Ejecutivo. Una sentencia de amparo tiene la finalidad de impedir la violación de derechos o restituir a los ciudadanos en sus garantías violadas. No obstante, por un lado, el tiempo que pasa entre el inicio de un juicio y su resolución hace que con frecuencia el daño se vuelva irreversible, y por otro, en muchas ocasiones una vez obtenida la sentencia las autoridades no las cumplen. Esto se llega a traducir en un daño jurídicamente irreparable frente al que la única vía de restituir a los ciudadanos sería el pago de daños y perjuicios por parte del Estado. No obstante, este pago de hecho se da con muy poca frecuencia.

El procedimiento de ejecución de sentencias de amparo que existe en la legislación hace que su cumplimiento sea en última instancia discrecional. La única forma de que se ejecute una sentencia es que el juez solicite al superior jerárquico de la autoridad que la obligue a cumplir o, en algunos casos, el auxilio de la fuerza pública. No obstante, en el poder Ejecutivo normalmente las autoridades superiores protegen a sus subordinados, por lo que éstas no auxilian al juez a pesar de que tengan obligación constitucional. Frente a estos hechos, al ciudadano sólo le queda remitirse a la Suprema Corte que tiene la facultad de destituir a las autoridades incumplidas. Sin embargo, esto casi nunca ocurre

porque la Corte se ha mostrado reticente a ejercer dicha facultad y además hay un número interminable de procesos de ejecución de sentencias inconclusos.

Para que las sentencias judiciales efectivamente se cumplan se necesita facultar al juez para que pueda disponer en forma directa de la fuerza pública. Esto se logrará sólo cuando el auxilio de la fuerza pública no quede en manos del Ejecutivo. En otras palabras, que la Procuraduría General, de la que depende la policía judicial, sea autónoma. Además, es necesario que el juez, y no sólo la Suprema Corte, cuente con la facultad de destituir a las autoridades responsables que sistemáticamente incumplen las resoluciones judiciales. Por último, el procedimiento que se contempla en la ley para la indemnización de daños es sumamente ineficiente por lo que se necesita crear un procedimiento expedito por medio del cual se garantice una indemnización equivalente a los daños reales causados, y que éste se rija conforme a los principios que se aplican entre particulares. La existencia de sanciones económicas constituye quizá la mejor forma de desincentivar la realización de conductas ilegales y la violación de derechos.

Sólo cuando el poder Judicial disponga de la posibilidad de imponer sus determinaciones sobre las autoridades, podrá garantizar a los ciudadanos sus derechos frente al Estado y convertirse en un poder autónomo y legítimo. En México, esto es esencial para la existencia de un estado de derecho. La incidencia política del poder Judicial estará apuntalada, entonces, en la percepción por parte de los ciudadanos de que sus acciones son efectivas y legítimas y que siempre tendrán una instancia a la cual recurrir en caso de que sus derechos sean violados.

El poder Judicial, federal y local, fortalecido e independiente, podrá servir como un elemento importante en el sistema de pesos y contrapesos, y promover una cultura política más democrática, cuando su conducta y sus acciones

judiciales resalten de manera indudable la importancia y la primacía de la ley sobre las instituciones y sobre los hombres. Una cultura democrática es la creación colectiva de una sociedad y de un gobierno en el que todos y cada uno de sus integrantes están sujetos a la soberanía de la Constitución y de las leyes que de ella se derivan, en el que todos los hombres son responsables de sus conductas y que el criterio para evaluar éstas se encuentra en la propia ley. Así, el poder Judicial, cuya función esencial es "decir la ley" es en este sentido especial, un educador y conformador de primerísima magnitud de los valores y actitudes de la democracia.

#### 6. El papel del poder Judicial en una economía abierta y liberalizada.

El poder Judicial no sólo juega un papel fundamental en un sistema político democrático como fulcro del equilibrio de poderes y órgano del Estado capaz de ejercer un control sustantivo, basado en principios político-constitucionales, de las acciones del gobierno. Como autoridad capacitada para resolver conflictos, muchos de ellos relacionados con la realización de transacciones económicas, entre los individuos y las corporaciones, y asegurar sus derechos contractuales y de propiedad, el poder Judicial desempeña un papel determinante en la vida y desarrollo económicos. Más aún, hay quienes, como Douglass North<sup>9</sup>, consideran que existe un vínculo indisoluble entre el exitoso desarrollo de la economía capitalista, a partir del siglo XVII, y la existencia de ciertas instituciones jurídicas, como los contratos, los derechos reales y los derechos intelectuales, cuyo cumplimiento depende, en última instancia, de que exista un poder Judicial capaz de asegurarlos coercitivamente.

Así, en las transformaciones económicas que México está experimentando en la actualidad, con las que se busca recuperar el desarrollo económico mediante

la liberalización de la economía, la eliminación de controles opresivos y la apertura comercial, se debe contemplar el papel fundamental, muy poco explorado, del poder Judicial y la necesidad de que éste efectivamente pueda proporcionar seguridad jurídica en las transacciones económicas, mediante su capacidad de hacer que se respeten los contratos y derechos de los individuos.

Una de las ideas que sustenta al proyecto económico adoptado a partir de 1985 es que el desarrollo económico depende directamente del funcionamiento del mercado. Para que el mercado funcione es necesario que los individuos puedan realizar transacciones económicas con libertad y bajo un clima de seguridad de tal manera que, por las propias fuerzas del mercado, los recursos sean asignados eficientemente. En este contexto, es indispensable que existan instituciones jurídicas que faciliten la realización de transacciones y un poder Judicial eficiente que pueda, en un tiempo reducido, asegurar el cumplimiento de los contratos. De lo contrario, la realización de dichas transacciones económicas se vuelve muy costosa en el sentido de que el riesgo del incumplimiento es muy alto, no existe la posibilidad de asegurar una indemnización adecuada y el tiempo para obtener una sentencia es muy grande.

En México, el poder Judicial hasta ahora no ha desempeñado eficientemente su función económica esencial de proporcionar seguridad jurídica en el funcionamiento del mercado. Esto se debe a que, por el excesivo formalismo de los juicios y el tiempo considerable que éstos toman, el poder Judicial es una garantía muy costosa para el cumplimiento de los contratos. Así, es frecuente encontrarse con que los actores económicos intentan evitar a toda costa la tramitación de juicios en caso de conflictos y con frecuencia no pueden encontrar soluciones negociadas, lo que hace que las transacciones se vuelvan inseguras y se reduzca el espectro de posibles contratantes a personas más o menos conocidas.

De esta manera, se debe considerar que la efectividad de la liberalización económica está ligada con la existencia de un marco jurídico y un poder Judicial que den las bases estructurales para el funcionamiento del mercado, proporcionando seguridad jurídica, asegurando los derechos de propiedad, y disminuyendo los riesgos y costos de las transacciones. Bajo esta perspectiva, es indispensable hacer una revisión profunda de las instituciones jurídicas mexicanas, muchas de ellas, como el Código de Comercio, creadas a finales del siglo pasado, adecuándolas a los nuevos requerimientos de la economía. De esta manera, será posible, sobre todo, hacer del poder Judicial y de los procesos judiciales garantías eficientes para resolver, en tiempos razonables, los conflictos que surjan entre los individuos por sus conductas económicas y así efectivamente poder modernizar la economía.

## VII. LA DESCENTRALIZACION COMO UN MECANISMO DE PESOS Y CONTRAPESOS

Las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que México ha estado experimentando en la última década imponen un gran reto a las instituciones del sistema político. En especial, la reforma económica, que implica una importante disminución de la intervención estatal y un incremento de los espacios para incidir en los procesos económicos y sociales, conlleva cambios políticos estructurales. Por un lado, implica un cambio en los vínculos de sectores tradicionalmente privilegiados y el sistema político. Por el otro, la liberalización de los mercados y la apertura económica han abierto nuevos espacios de participación en los procesos económicos, lo que lleva necesariamente al surgimiento de nuevos actores políticos a lo largo del país que demandan, cada uno, formas distintas de relación con el gobierno y nuevos mecanismos de interacción con el sistema político. La reorganización de las relaciones políticas, sociales y económicas fundamentales, como consecuencia de la nueva estrategia de desarrollo, requiere de un cambio en el marco institucional que hasta ahora había proporcionado estabilidad, aglutinando a la sociedad desde el centro, en torno a la figura presidencial y al PRI. Es en este contexto en el que es necesario analizar el significado de la descentralización política y administrativa, y la posible capacidad de respuesta de los poderes locales ante el nuevo marco de relaciones y demandas que están surgiendo con el proceso de reforma económica, así como el papel que la descentralización puede jugar para lograr el éxito del desarrollo social, político y económico de México.

El centralismo fue una estrategia que respondió a una necesidad política: institucionalizar el proceso político y sentar así las bases para el desarrollo económico del país. Por ejemplo, la creación, en 1929, del PNR constituyó la

incorporación política de las diversas fuerzas y partidos que a nivel regional habían surgido durante la lucha armada. En México, el regionalismo se había presentado como un obstáculo para la consolidación del Estado nacional y como una fuente de participación política violenta, por parte de caciques, terratenientes y gobernadores, que rebasaba los canales institucionales. Asimismo, representaba un serio obstáculo para la instrumentación de políticas que llevaran al país al logro de sus objetivos de desarrollo económico y social. De esta manera, después de la Revolución Mexicana hubo que socavar y disminuir los centros regionales de poder para centralizarlos en instituciones nacionales. A lo largo de este siglo, el poder central se fue expandiendo al incorporar, dentro del sistema, a todos los grupos políticos y grupos sociales -éstos a través de las corporaciones. El momento culminante de este proceso lo constituye el cardenismo que incorpora a los obreros y campesinos como actores centrales dentro del sistema. Esto, aunado al modelo de economía cerrada y a la estrategia de sustitución de importaciones, que hicieron que los polos de desarrollo se localizaran en y hacia el centro, vino a nulificar los espacios de autonomía política y económica regional. El centralismo, a pesar de que logró consolidar la unidad y a las instituciones nacionales, ha implicado muchos costos políticos y económicos. Políticamente, el centralismo ha impedido el desarrollo de la democracia al favorecer la consolidación de un Estado presidencial, en el que el Ejecutivo se ha fortalecido pero siempre a costa de los otros poderes federales, locales y de las heterogeneidades regionales. A partir de la reforma económica y de la apertura comercial, las ineficiencias y costos económicos del centralismo se han hecho más evidentes. La organización de la economía desde y hacia el centro, impide que se consoliden nuevos polos de desarrollo, que se aprovechen las ventajas comparativas de las distintas regiones, que los recursos se asignen a sus usos más eficientes y que se desarrolle una infraestructura que pueda satisfacer las

necesidades de los nuevos mercados nacionales e internacionales.

Pero además de haber sido una estrategia política, el centralismo político ha sido consecuencia de toda una tradición histórica. Desde la consolidación de la unidad burocrático-administrativa de la Nueva España, pasando por el conflicto entre centralistas y federalistas en el siglo XIX, hasta la consolidación de una doble racionalidad -en la que México, según sus leyes, era federal pero en los hechos funcionaba con un poder central-, se ve que la tradición centralista se encuentra profundamente arraigada en la historia del país.

Actualmente, la reforma económica y la apertura comercial están modificando significativamente la estructura social -volviendo a la sociedad más dinámica, compleja y participativa-, así como la misma estructura regional y geográfica. La liberalización de los mercados y la apertura comercial han permitido que surjan nuevos polos de desarrollo que, como la frontera norte, se están incorporando a la economía global.

No obstante, la efectividad de la liberalización económica y de la apertura comercial, así como la capacidad de recuperar el crecimiento, van a depender no sólo de factores económicos, sino de que exista un marco institucional y político que los permita. Un sistema político cerrado, centralista y controlado corporativamente se opone a la liberalización económica. Una economía abierta requiere necesariamente de actores con iniciativa, capacidad de autodeterminación y de tomar riesgos para aprovechar las ventajas comparativas que los mercados globales les presentan. Esto se va a reflejar en la existencia de una sociedad cada vez más plural y participativa; en la transformación y diversificación de las regiones; y en un incremento de las demandas y presiones sectoriales al sistema político. Las implicaciones políticas de estos cambios son profundas y obligan a que se reorganicen las formas tradicionales de negociación política, los vínculos de representación y las instituciones. En este contexto, es

imposible seguir manteniendo los controles centrales y, en cambio, será necesario dar espacios para que los estados, los municipios, los grupos y los individuos puedan incidir en los procesos económicos y políticos. Esto, sin embargo, requiere de un sistema político descentralizado, capaz de incorporar las demandas de los nuevos actores políticos, de proporcionar vehículos para la negociación y asegurar espacios de autonomía regional y estatal sin desmoronarse.

En este capítulo se propone a la descentralización, que junto con una real división de poderes, un poder judicial eficiente y autónomo, y un sistema de partidos políticos competitivo, pueden proporcionar las bases institucionales para conducir con estabilidad política el cambio económico del país y llevar a la democratización del sistema político. El argumento central de esta propuesta es que, si la descentralización es vista en términos políticos -que implica dar una efectiva autonomía política a las autoridades locales para adoptar sus propias decisiones- y no sólo en términos administrativos -que implica la delegación de funciones desde el centro hacia la periferia-, ésta puede permitir una mayor participación de la sociedad, a nivel local, en la toma de decisiones y así dar respuesta a las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas que están sucediendo a todo lo largo del país. Vista bajo esta doble perspectiva, la descentralización puede ser, además, un mecanismo para hacer que las instituciones políticas se tornen más eficientes, aumentando su capacidad de respuesta a las demandas sociales, y una vía tanto para la democratización del sistema político como para la reorganización de las relaciones políticas fundamentales.

El fortalecimiento de las autoridades locales a través de la descentralización no debe, sin embargo, implicar el debilitamiento del poder central y las instituciones federales. En otras palabras, la estrategia de descentralización no debe ser un juego suma cero -como lo ha sido hasta ahora en la historia

mexicana- en el que el poder que el centro pierda lo ganen los estados, y el poder que el centro obtenga sea a costa de la disminución del de los estados. Esta estrategia debe ser, por el contrario, un juego suma positiva en el que ambos se fortalezcan. La descentralización se hace en este momento posible en la medida de que ya se ha consolidado el Estado nacional y existe un marco institucional que ha logrado fortalecerse. La dispersión del poder dentro del sistema y su democratización son, en consecuencia, dos retos políticamente viables en la medida de que no conllevan el riesgo de desmoronamiento político e inestabilidad, sino que por el contrario, son condiciones necesarias para que en una sociedad como la mexicana exista armonía política y la posibilidad de transformarse gradualmente, adaptándose a las nuevas condiciones nacionales e internacionales.

### Marco conceptual

El esquema constitucional que organiza a México es de carácter federal, lo que implica que formalmente es una república integrada por estados con autonomía política y económica, pero unidos entre sí por un pacto constitucional con supremacía jurídica. No obstante, de hecho prevalece un sistema político central en el que las decisiones políticas y económicas fundamentales se adoptan en una estructura jerárquica cuyo vértice es el jefe del Ejecutivo federal. Este, por sus facultades constitucionales, por ser la cabeza de la administración pública y por su posición política privilegiada dentro del sistema político, tiene la posibilidad jurídica y política de hacer prevalecer su voluntad, nulificando la supuesta autonomía política de los estados y municipios. El Ejecutivo federal no sólo determina desde el centro las directrices políticas y económicas de todo el país, sino que distribuye los recursos a cada estado; dirige y administra los servicios

públicos; e incluso tiene la posibilidad metalegal de nombrar a los gobernadores. De esta forma, en México se ha conformado un sistema político que, a pesar de ser federal, es centralista política, económica y administrativamente.

La falta de efectividad del sistema federal en México se explica en la medida de que la federación de estados, establecida por primera vez en la Constitución de 1824, imitando la organización plasmada en la Constitución de 1787 de los Estados Unidos, responde a un proceso político totalmente distinto al que la evolución de México ha seguido. En Estados Unidos, el sistema federal, al ser producto de una realidad y necesidad históricas, es un esquema que efectivamente funciona como mecanismo político de pesos y contrapesos; como forma democrática de toma de decisiones; y como forma eficiente de organización económica.

El sistema federal en Estados Unidos es producto de un pacto entre entidades territoriales autónomas, las trece colonias, cada una de ellas independiente de las otras, con su propio régimen jurídico -una carta de fundación en la que se describía su organización política y se señalaban los derechos y obligaciones de sus habitantes-, con un gobierno local propio y con intereses económicos particulares. Estas colonias eran dependientes de la corona británica al estar sujetas a los estatutos del parlamento inglés, pero sin una estructura administrativa centralizadora, sin una burocracia colonial unificada y con relativamente pocas vías de comunicación entre ellas. Al sucederse la independencia de la corona inglesa, las ex-colonias deciden establecer una confederación cuyos resultados no son satisfactorios, por lo que en 1787, y a partir de la experiencia adquirida durante el régimen confederado, el Congreso de Filadelfia decide transformar la confederación en una unión más estrecha, es decir, en una federación.

En 1821, cuando México alcanzó su independencia frente a la corona

española, su situación era diferente. La Nueva España, compuesta en un principio por territorios que se habían ido agregando al paso de las conquistas, exploraciones y la posterior colonización y explotación, se había tempranamente consolidado en una unidad a partir de una estructura administrativa-burocrática. Más aún, a mediados del siglo XVIII, el modelo borbónico termina por estructurar un sistema burocrático moderno y central, herencia determinante para la futura consolidación del Estado mexicano a finales del siglo XIX.

Si en nuestra experiencia histórica se busca un equivalente a las trece colonias inglesas que se federaron en 1787, es necesario contemplar al inmenso territorio que ocuparon los virreinos de Nueva España, Perú, Nueva Granada, La Plata, así como las capitanías generales de Cuba, Yucatán, Guatemala y Chile, además de los territorios de la Florida y Luisiana. El Congreso de Filadelfia que estableció la unión federal de los Estados Unidos es el modelo exitoso del fallido Congreso Anfictiónico de Panamá.

El régimen federal en Estados Unidos, es un esquema político que se estableció con el propósito específico de crear un gobierno viable que garantizara la seguridad externa, la paz y la prosperidad en el territorio de las ex-colonias británicas uniendo más estrechamente aquellos estados recientemente independizados. En cambio, el régimen federal que se estableció en México a partir de 1824 fue mas bien un sistema de organización institucional, iniciado desde el centro, con el que se buscó romper la herencia hispánica, descentralizando los órganos de poder.

De esta manera, existe una diferencia fundamental entre los dos procesos de organización política y administrativa: por un lado el proceso de federación, es decir la unión de estados libres y soberanos, tal como ocurrió con el pacto de las trece colonias que dio origen a los Estados Unidos; por otro lado, el proceso de descentralización que implica la división y distribución de facultades decisorias en

unidades creadas ad-hoc. En el sistema norteamericano, los poderes formales locales y los intereses específicos que los apoyan, han servido como uno de los aspectos más importantes en el mecanismo de pesos y contrapesos que caracterizan a ese sistema. El origen distinto -central- que el régimen federal tiene en México, ha producido su relativa ineficacia dentro del mecanismo político de pesos y contrapesos.

#### 1. Federalismo, confederación y Estado unitario

La confederación y la federación en el sentido moderno, son dos formas de organización política que unen a entidades soberanas, unitarias e independientes para lograr, mediante la unión resultante, ciertos propósitos deseables. En los primeros años en que se experimenta con estas novedosas formas, las diferencias entre los dos términos no eran suficientemente claras. Sólo el desenvolvimiento de la experiencia, y su análisis e interpretación en el pensamiento político, van aclarando las diferencias y las relativas ventajas y desventajas que existen entre ambos sistemas. Ambos regímenes, en la época moderna, se originan a partir de un pacto federal por el que los estados contratantes organizan un gobierno central y ceden parte de su ilimitada soberanía.

La diferencia crítica y fundamental entre las dos formas de unión, confederación y federación, se refiere a la capacidad de coerción atribuida al gobierno federal sobre los individuos de los estados federados. Así, en la confederación, el gobierno central no tiene la competencia de imponer coercitivamente su voluntad sobre los individuos miembros de la confederación. Esta competencia es exclusiva de los gobiernos de los estados federados. Por otro lado, en el sistema federal, los individuos están sujetos a dos esferas de competencia coercibles, la estatal y la federal.

Entre los siglos XVII y XVIII, la experiencia histórica había mostrado la superioridad de los estados nacionales unitarios. Francia, Inglaterra, Holanda, Suecia, Prusia y Rusia habían creado Estados nacionales fuertes y dinámicos. Su administración estaba centralizada y era manejada por una burocracia moderna. Estos Estados fueron los actores principales del sistema internacional. Junto a estos Estados modernos, se encontraban los Estados multinacionales de la dinastía austriaca, España y Austria-Hungría, que integraban a una gran variedad de naciones en unidades políticas de corte semi-moderno, basadas en una unión personal con el monarca, con una administración tradicional, pero sin haber todavía desarrollado burocracias modernas y eficientes. Además, existía una multitud de Estados pequeños y tradicionales que ejercían su soberanía sobre la nación germánica e itálica, los cuales sólo se llegaron a unificar a fines del siglo XIX<sup>1</sup>.

De un sistema de Estados soberanos, relativamente pequeños, nacionales y unitarios, que se encuentran perpetuamente en competencia y conflicto, en un estado de naturaleza hobbesiana, eventualmente se establecen alianzas agresivas o defensivas, pactos de apoyo y de comercio, uniones personales o reales, e incorporaciones pacíficas o violentas que amplían los mercados, promueven el desarrollo económico y que, posteriormente, dan origen a los grandes Estados multinacionales modernos, con formas federales o confederadas, tales como los Estados Unidos y más tarde la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas o la Comunidad Económica Europea.

La idea federal proviene, en la historia de México, de dos fuentes diferentes. Por una lado es muy conocida la genealogía que se inicia con el Congreso de Filadelfia. Es menos conocida, pero no menos importante, aquélla que abreva en la tradición política hispánica. Ambas derivaciones del concepto federal tienen un común origen medieval. La unión personal de diversas naciones

bajo un mismo soberano.

Así, al plantearse la independencia mexicana y simultáneamente la de las otras colonias españolas a partir de 1810, los grupos criollos de mayor visión pensaron en la conveniencia de establecer una comunidad libre de naciones hispánicas en que miembros de la dinastía española se trasladasen para gobernar a los nuevos países y, mediante tratados de unión y amistad perpetua, se creara una extensa confederación de naciones. Esta idea fue muerta por la propia ceguera de la monarquía española, que se negó a reconocer la independencia de sus antiguas colonias, y que promovió en Europa un clima de rechazo y hostilidad hacia las nuevas naciones americanas. Al producirse este hecho doloroso, percibido en forma generalizada como un abandono, un rechazo e incluso una traición por parte de España, grupos muy importantes de la clases educadas, volvieron su mirada a los Estados Unidos y a Inglaterra para buscar los modelos para organizar a los recién formados Estados americanos.

Todavía en 1826, Simón Bolívar convocó a un congreso continental que se reunió en Panamá para buscar las formas de establecer una unión anfictiónica americana. El resultado de este intento fue sólo un complejo de convenios y tratados de alianza entre los Estados participantes -México, Centroamérica, Colombia y Perú- los cuales invitaron a los otros Estados americanos a adherirse a ellos. Se planeó el establecimiento de un ejército y una marina comunes, y se proyectó la creación de una asamblea de los Estados federados que se reuniría cada dos años. Se estableció el principio de que las controversias entre los Estados serían resueltas mediante arbitraje. Todas estas intenciones no pudieron fructificar en una unión permanente y políticamente viable.

De esta forma, la noción jurídico-política de la federación está indisolublemente vinculada con la existencia de un pacto original ente distintos Estados autónomos que renuncian parcialmente a su soberanía. Dicha noción se

opone, en consecuencia, a la existencia de un Estado que en sus orígenes es unitario, como es el caso de México. No obstante, en 1824 México adoptó el régimen republicano y federal. Las características propias del país eran fundamentalmente diferentes a aquéllas que en Filadelfia justificaron la adopción del régimen federal. De ahí que hasta el momento esta estructura jurídica sólo tenga realidad formal, situando el poder decisorio en el centro y distribuyendo los recursos a partir de éste.

## 2. Descentralización y centralización

La descentralización y la centralización son formas de organización de las instituciones de un sistema político que nunca se presentan en forma pura<sup>2</sup>. Un Estado descentralizado, en el que el poder se encuentre totalmente dividido entre entes locales, implica la negación del mismo Estado; en cambio, uno totalmente centralizado, que conserve el poder exclusivamente en los órganos centrales, sería incompatible con la complejidad del Estado moderno. De acuerdo con las demandas y necesidades que la realidad va presentando, las instituciones deben ir adaptándose. La descentralización es, en este sentido, un proceso de reorganización de las instituciones. La federación es, a diferencia, una forma de creación de un Estado a partir de la unión entre entes soberanos.

La descentralización, como forma de delegación de facultades desde el centro, puede adoptar un carácter administrativo y un carácter político. La descentralización administrativa implica la transferencia de facultades a organismos con recursos, personalidad y capacidad operativa autónomos. Esto se realiza con el fin de que los entes públicos puedan desarrollar sus actividades con mayor eficiencia, respondiendo a las necesidades locales. No obstante, la descentralización administrativa, al ser una estrategia de carácter esencialmente

burocrático -de delegación de funciones, desconcentración y coordinación de acciones entre entes pertenecientes a una misma estructura- no rompe con la relación jerárquica hacia el centro, donde se toman las decisiones políticas fundamentales. La descentralización política, en cambio, consiste en conceder una real autonomía y poder políticos a los entes territoriales, lo cual implica un complejo proceso político por el que la sociedad que los integra y sus autoridades puedan definir su propia organización y crear un orden jurídico específico, aunque bajo la jerarquía de la Constitución federal.

En este sentido, la descentralización política coincide con la descentralización federal, mientras que la descentralización administrativa puede ocurrir en Estados de tipo unitario. En otras palabras, un Estado federal, que de hecho opere como tal, es incompatible con la centralización ya que está indisolublemente ligado con la noción de dispersión del poder entre entes territoriales autónomos y con efectiva capacidad de dirección política. En cambio, un Estado unitario puede estar centralizado o descentralizado en términos administrativos, pero es incompatible con la noción de descentralización política: sus provincias o comunas no tienen autonomía política, sino que están subordinadas a la dirección político-administrativa del poder central.

En la historia de México, cuando se dio origen constitucional al sistema federal, existían los restos de una unidad administrativa central, desde donde se intentó organizar el poder, dispersándolo entre distintos órganos. La intención del Constituyente de 1824 fue iniciar un proceso de descentralización, no sólo administrativa, sino política, tomando como base la organización provincial de herencia borbónica.

Así, en el artículo primero del Acta Constitutiva de la Federación se estableció que "La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía

capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente"; en el artículo sexto se dice que "...son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque en su administración y gobierno interior..."; y en el octavo se declara que "...en la constitución se podrá aumentar el número de los estados [...] y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos"<sup>3</sup>. Todas estas declaraciones indican con claridad que en México no hubo en realidad un proceso de federación o pacto entre estados soberanos, sino más bien un proceso de distribución de poderes y facultades, iniciado desde el centro, por el que se buscó dar autonomía política a lo que antes eran provincias dependientes, en una línea jerárquica vertical, del poder central.

La búsqueda de una descentralización no sólo administrativa sino política fue producto de la influencia de Estados Unidos y del pensamiento liberal. Los constituyentes, inspirados por las ideas del liberalismo económico y de la democracia, veían en el sistema federal, compuesto por entidades territoriales con autonomía política y con capacidad de dirección administrativa -tal como operaban en Estados Unidos- un ideal para lograr la democratización y la eficiencia económica basado en el respeto a la heterogeneidad regional, a la autonomía de los pueblos y a los derechos políticos. Esta gran visión se manifiesta con claridad en el prólogo en el que el Congreso Constituyente explica las razones que lo llevaron a redactar la Constitución de 1824: "...la división de estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la erección de multitud de establecimientos sin pretender atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la invención original de las instituciones que ha dictado [tuvo] un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte", y explica "...solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de

climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y el candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? [...] He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; [...] en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres"<sup>4</sup>.

A pesar de la voluntad explícita de los constituyentes para lograr una descentralización política y un Estado basado en los principios democráticos, la realidad y las herencias del pasado se impusieron sobre los ideales. Al desplomarse el Imperio y durante casi todo el siglo XIX, México se vio azotado por el caos político, la falta de recursos materiales y las fuerzas centrífugas que, entre otros hechos, provocaron la independencia de Texas. La reorganización del sistema político mexicano se fue dando paulatinamente en torno a una estructura jerárquica y centralizada, a pesar de que existiera una Constitución de carácter federal. La forma de organización central, adoptada a finales del siglo XIX, y durante los años que siguieron a la Revolución de 1910, ha sido la base para la consolidación de la identidad y cohesión nacionales. Estos patrones políticos verticales y jerárquicos de organización se siguieron al ser productos de toda una herencia hispánica.

No obstante, en la actualidad, habiéndose integrado ya la identidad nacional y dados los nuevos retos económicos, como la liberalización de los mercados y la apertura comercial, y políticos, como la pérdida de representatividad de las instituciones ante una sociedad cada vez más diversa y participativa, la centralización del sistema político no responde a una racionalidad política. Por el contrario, el mayor reto que ahora se enfrenta es, precisamente, lograr que las instituciones se reorganicen, adaptándose a la nueva realidad política, económica y social; ello implica, como antes se ha mencionado, la descentralización política y administrativa.

Existe un vínculo indiscutible entre la descentralización política y la democracia, percibido desde 1824 por los constituyentes. Para Tocqueville, el gran teórico de la democracia norteamericana, el fundamento de las virtudes cívicas democráticas y de la participación política estaba en la existencia de vigorosos gobiernos locales. No obstante, este vínculo no existe con la descentralización administrativa. Al ser una forma de delegación de facultades en unidades jerárquicamente subordinadas, que no tienen plena capacidad de dirección y decisión política, la descentralización administrativa no rompe con las estructuras políticas verticales. Esta puede servir, en cambio, para volver más eficientes y operativas a las instituciones del Estado, e incluso como un mecanismo de pesos y contrapesos entre burocracias, al ser una forma de planificación administrativa central.

Sin embargo, la conexión entre descentralización política y democracia es sólo evidente en aquellos países, que como Estado Unidos, se originan de un pacto federal entre estados originalmente autónomos<sup>5</sup>. Como estrategia de reorganización de las instituciones iniciada desde el centro, la descentralización política sólo conducirá a la democracia si involucra efectivamente a la sociedad, iniciándose un proceso paralelo de flujo de poder de arriba hacia abajo, es decir,

del centro a la periferia, y de abajo hacia arriba, es decir, de la sociedad a los poderes locales y federales. En México este proceso, durante todo el siglo XIX y casi todo el XX, no ha podido consolidarse para realizar así las aspiraciones democráticas.

### Antecedentes históricos

La forma particular en que evolucionó la historia de México, a partir de la integración centralista y burocrática de la colonia, en contraposición a los intentos infructuosos en el siglo XIX para crear un verdadero sistema federal, han resultado en una serie de estructuras, procesos, instituciones y normas que en su constante interactuar, han impedido cambiar a fondo el funcionamiento de los sistemas económico y político, conservando hasta épocas muy recientes las estructuras centralistas y burocratizadas que han mantenido al país en una etapa premoderna de desarrollo.

El constituyente y los legisladores concretos, es decir, los constituyentes a partir de 1824 y los congresos mexicanos derivados después, representaron la racionalidad estatal sólo de manera imperfecta y parcial. No lograron una síntesis entre la "necesidad" que representaban las estructuras tradicionales, -económicas, políticas, sociales y geopolíticas- y los procesos que se desarrollaban en el mundo y que urgían la expresión plena de la "libertad" del espíritu de los pueblos en la creación de sus Estados nacionales<sup>6</sup>. Los intentos federalistas en México sólo pudieron crear una estructura formal que asimilaba en la Constitución los principios políticos federales, pero que en su diario funcionamiento requirió la tolerancia y permanencia de las estructuras tradicionales heredadas de la época colonial.

Esta extraña situación, que implicó una doble soberanía y una doble

racionalidad legal -la constitución formal y la constitución informal, los principios federales y el centralismo estructural, los supuestos legales de una sociedad de clases frente a una tradición jurídica basada en una realidad social corporativista<sup>7</sup>- generó en la sociedad un proceso de confusión, de distanciamiento y animosidad entre los grupos sociales y llevó a una larga lucha, durante más de medio siglo, que azotó a México entre dos grupos que proponían formas de Estado y defendían ideales distintos: los grupos que buscaban una organización del Estado bajo la forma unitaria o central, y aquéllos que buscaban la forma federal.

Los grupos que proponían la creación de un Estado unitario o central, presentaban argumentos "conservadores" del statu quo anterior a la independencia. Para ellos, la administración colonial, unitaria y centralista, había cumplido satisfactoriamente con los propósitos de todo gobierno. Había creado y mantenido un estado de paz y seguridad que promovió el desarrollo de la sociedad y de la economía. Así, el argumento fundamental de la corriente centralista era la continuidad administrativa y del desarrollo económico.

Para los promotores del federalismo en México, la Independencia no era solamente la reivindicación de la soberanía, sino una verdadera revolución que buscaba crear una nueva sociedad basada en los principios "liberales" de la Ilustración y de las revoluciones francesa y norteamericana. Ellos proponían la noción de un cambio profundo en lo político, lo económico y en las relaciones sociales, lo que significaría el salto de la nación mexicana a la vida moderna y civilizada, representada por los Estados Unidos y Francia. En la filosofía económica de los federalistas mexicanos, a diferencia de la de los centralistas - herederos de la tradición del Estado español, mercantilista e interventor- el Estado estaba reducido en sus funciones a crear la legislación y mantener tanto el orden interno como la seguridad externa, sin involucrarse, en lo posible, en la planeación o la implementación específica en materia del desarrollo económico.

La consolidación del proyecto nacional se dio en la lucha entre los centralistas y los federalistas. El resultado final fue el establecimiento formal de una Constitución de corte liberal, primero en 1824 y luego en 1857, y la conformación de un sistema político que se vio azotado por una tendencia pendular por la que, cuando se fortalecían los poderes locales, era a costa de la unidad nacional y del poder central, y cuando se fortalecía el poder central era a costa de los poderes y de la heterogeneidad regionales. Finalmente, la cohesión se lograría, ya a finales del siglo XIX, en torno a la figura presidencial, primero de Benito Juárez y luego de Porfirio Díaz, lo que significaría un triunfo del poder central, Ejecutivo y burocrático, sobre los poderes regionales y los otros poderes federales.

En una primera fase, es muy clara la influencia que sobre una parte importante de nuestros políticos ejerció el modelo de toma de decisiones de los Estados Unidos. Esta influencia estaba motivada por la admiración del asombroso desarrollo alcanzado por la Unión Americana a partir de su independencia. La lógica, aparente a nuestros federalistas, del desarrollo estadounidense se basaba en la capacidad real y reconocida legalmente, de los diversos pueblos de tomar sus propias determinaciones, sin estar agobiados por la estructura central. Esta apreciación era correcta en parte. Sin embargo, el éxito norteamericano estaba basado también en la existencia de una unión con un gobierno federal fuerte que creaba las condiciones para la existencia de un mercado nacional extenso al tiempo que lo regulaba.

En México, en cambio, se plantea el desideratum de la descentralización política y administrativa como forma de organización del Estado. No obstante, el consenso entre las clases dirigentes estaba roto, lo que llevó a la pérdida de cohesión del sistema político y al debilitamiento del poder central. En un periodo de casi medio siglo, suben 36 personas a la presidencia en tanto que el país y la

economía en su conjunto sufren los resultados de la fragmentación y reducción de los mercados<sup>8</sup>; de la erección de obstáculos al comercio y al intercambio; y de la consiguiente disminución de la producción y el intercambio con el resultado de un empobrecimiento generalizado del país. La competencia localista irrefrenada aumentó el desorden ya existente, y la irresponsabilidad de los gobernantes federales y locales permitió y promovió el surgimiento de cacicazgos locales o regionales que al tiempo que crearon cierto espacios de orden, feudalizaron a la nación, es decir, reforzaron o recrearon las estructuras -económicas, sociales y políticas- premodernas y tradicionales.

Con el triunfo liberal en la Guerra de Reforma y de la república frente al Imperio en 1867, se inicia un proceso de transformación económica y política, liderada por el gobierno central, que culmina en los últimos años del porfiriato. La ley de desamortización de bienes eclesiásticos y de manos muertas promulgada durante la Guerra de Reforma, da lugar a una verdadera revolución económica que se aceleró durante el porfiriato y que hacia fines del siglo pasado logra transformar radicalmente la estructura de la tenencia de la tierra, al establecer un sistema de propiedad individual y absoluta, con derechos individuales sobre la superficie y el subsuelo, regulada por las leyes del mercado en el que la intervención del Estado tendía a desaparecer. Esta tendencia liberal que afectó a toda la población, y que significó el fin de las estructuras económicas productivas coloniales heredadas de la Nueva España, fue interrumpida por el movimiento revolucionario desencadenado en 1910, que restableció el ejido, la propiedad comunal y reivindicó para la nación la propiedad originaria sobre todo el territorio. También durante el último tercio del siglo pasado, se establecen los códigos legales -civil y mercantil- modernos, derivados de la Constitución liberal de 1857 e inspirados por los códigos franceses de Napoleón, que reconocen la igualdad y la libertad de los individuos para contratar, limitando la actividad y la intervención del gobierno en la vida económica, y que finalmente vienen a sustituir el antiguo derecho de las leyes de

indias y de las siete partidas de Don Alfonso el Sabio.

Con la dictadura de Porfirio Díaz, el poder central termina por imponerse, logrando organizar al país en torno al presidente, nulificando la actuación de los otros poderes federales y locales a costa del regionalismo y destruyendo la base económica de la sociedad tradicional. Los gobiernos locales de hecho se convirtieron en gobiernos provinciales o departamentales, nombrados, dirigidos, controlados o removidos desde el centro político del país. Por otro lado, en este periodo se sientan las bases para la modernización económica y México se inserta en los circuitos económicos internacionales. Se comienza a recibir inversión extranjera directa que permite reactivar los procesos productivos. Se desarrolla una infraestructura nacional que permite un desenvolvimiento más eficiente del comercio e industrias que, como la petrolera, la minera y la eléctrica, hacen que la economía vuelva a crecer. El país se tiende a convertir en un importante exportador de materias primas, transformando su economía de una orientada a la producción de autoconsumo a otra que produce ya para el mercado, regional, nacional o internacional. Estos cambios promueven el incipiente desarrollo de regiones distantes del centro, por ejemplo, Monterrey con una incipiente industria local; la región lagunera orientada a la producción de algodón para la exportación; Yucatán que crea una próspera economía de plantaciones henequeneras; las zonas de la huasteca y costa del golfo en que se desarrolla la explotación petrolera y también promueven el surgimiento una clase empresarial. No obstante, con la abolición de las alcabalas, el establecimiento de una red de funcionarios públicos y gobernadores leales a la personalidad de Díaz y el debilitamiento del poder Legislativo y Judicial, dichas regiones en realidad no tienen márgenes de autonomía política.

Con el movimiento revolucionario de 1910 y las dos décadas siguientes, se sigue un nuevo proceso de fractura en el que, nuevamente, las fuerzas regionales,

las distintas clases y los grupos dirigentes se sumergen en el caos político y en la violencia. En este periodo, se vuelve a consolidar el poder de caciques y caudillos a costa del poder central. Así, la Revolución Mexicana fue otro gran periodo de descentralización. No es sino hasta 1929 que se inicia la consolidación del Estado mexicano en torno un complejo conjunto de mecanismos centrales de control político, económico y social.

El proceso de crecimiento económico a partir de 1940 se puede entender en gran parte como resultado de la consolidación y el fortalecimiento de estos mecanismos. La promulgación de la Constitución federal en 1917 por Carranza, la institucionalización de mecanismos centrales de regulación económica en la década de 1920 en los regímenes de Obregón y Calles, la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y, más tarde, la integración de los sectores sociales al Partido de la Revolución Mexicana en 1938, el fortalecimiento de la institución presidencial en el periodo cardenista de 1934-40, y las políticas de protección a la industria en el modelo de sustitución de importaciones durante el periodo del desarrollo estabilizador hasta 1970, son elementos que sentaron las bases para la estabilidad política y propiciaron así el desarrollo de la economía.

No obstante, estas estructuras verticales, centrales y burocráticas de control no han propiciado el desarrollo de un sistema político democrático, que dé suficientes márgenes de autonomía política y económica a la sociedad, a los estados y municipios. Así, nuevamente el fortalecimiento del poder central fue a costa del sistema federal. Esto se refleja en la Constitución, en donde se han venido añadiendo cada vez más facultades al Congreso de la Unión y presidente de la república, con el consiguiente debilitamiento de los gobiernos locales.

Un síntoma de esta situación lo encontramos en la estructura impositiva nacional. Del total de los ingresos del gobierno, 80 por ciento corresponden a la federación, 15 por ciento a los estados y sólo el 5 por ciento a los municipios. Aun

cuando se han realizado reformas para crear un sistema fiscal más equilibrado y que refleje de mejor manera la estructura formal federativa, tales como los Convenios de Coordinación Fiscal, o las reformas constitucionales que en 1983 se hicieron al artículo 115 para otorgar mayor autonomía en la administración de sus recursos a los municipios libres, la realidad es que la toma de decisiones sigue concentrada en las autoridades y poderes federales. Otro dramático síntoma de esta situación es en lo que se refiere a la influencia y prestigio de los cargos administrativos federales, los cuales siguen siendo muy superiores en este respecto a la de los más altos cargos locales, incluso a la de aquéllos que, como los de gobernador o senador, son otorgados por elección del pueblo y que, en un sistema realmente federal, son de indudable mayor influencia.

### Contexto contemporáneo

Se puede percibir en el análisis de nuestra historia, la posibilidad de que la descentralización política y administrativa que, con mayor o menor éxito han intentado los diversos gobiernos a partir de 1824, pudiera haber dado lugar al establecimiento de un mecanismo efectivo de pesos y contrapesos, en el cual existiera la capacidad de vigilar y sancionar al gobierno y en que la soberanía correspondiera únicamente a la ley y no a ninguno de los órganos del gobierno, tal como se lo ha planteado la teoría constitucional clásica. Sin embargo, también podemos percibir que no fue posible que este mecanismo se estableciera en la realidad política; por lo tanto, nuestra historia independiente es casi siempre de los hombres, a veces de las instituciones, pero casi nunca de las leyes.

La sociedad mexicana, como resultado del desarrollo económico logrado a partir de los años de la década de 1940, ha crecido cuantitativamente y, sobre todo, se ha diferenciado. La sociedad ha cambiado gradualmente de una sociedad

estructurada corporativamente a en una sociedad más moderna en la que los individuos se relacionan cada vez más en términos de su situación como miembros de la sociedad económica.

Han surgido zonas de impresionante desarrollo económico y social en áreas que hace cincuenta años eran el desierto. La faja fronteriza, los estados del norte y de la costa del Pacífico norte, se han convertido, junto a los polos tradicionales de desarrollo en el centro -el Valle de México, Puebla, Guadalajara y el Bajío-, en motores de crecimiento regional y nacional. Los grupos sociales que han participado dinámicamente en esta transformación cada vez se sienten más seguros de su capacidad y visión, y perciben con claridad las ventajas de, al mismo tiempo, mantener un gobierno federal fuerte -que asegure el orden interno y la seguridad externa-, y buscar el fortalecimiento de los órganos de toma de decisión locales, los gobiernos estatales y municipales. Estos, que por su cercanía a los problemas y su relativa falta de complejidad burocrática, son capaces de responder más adecuadamente y más a tiempo a las demandas locales, se conviertan así en el mecanismo de gobierno más útil al desarrollo regional.

Esta diferenciación que la sociedad mexicana ha vivido, se refleja en la estructura del sistema político actual. Si de 1940 a 1970 era posible integrar las demandas de todos los grupos relevantes de la sociedad dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y dentro de éste negociarlas y resolverlas, la complejidad resultante del desarrollo de la sociedad ha hecho que hoy esto sea imposible. Así, se ha visto el surgimiento de nuevos partidos, y el fortalecimiento de otros que ya existían previamente, pero que por primera vez están demostrando capacidad de movilizar a los votantes y obtener triunfos electorales de significación, tanto en diversas zonas geográficas como en la Cámara de Diputados y el Senado federales.

Gran cantidad de procesos que se han presentado y acelerado en los

últimos años, tales como el crecimiento económico, la industrialización, la petrolización y la crisis de la deuda, la nueva estructura de los mercados globales, el crecimiento, la transformación y diferenciación de la sociedad mexicana, su estructura urbana y de clases medias, sus crecientes niveles educativos y de expectativas de bienestar, la revolución de la información y el surgimiento, fortalecimiento y reto de partidos políticos diferentes al PRI, son algunos elementos que tienden a convergir en una sociedad política más moderna, más ágil y que exige respuesta a las cada vez mayores demandas de la sociedad.

Estos procesos permiten percibir hoy en día la posibilidad de, aprovechando la convergencia de diversas tendencias en los sistemas social, político, económico e internacional, darle nueva vida a las formas federales, las cuales junto con la división formal de poderes y la apertura económica y de información al mundo, son elementos esenciales para lograr un sistema político y de gobierno modernos, que permitan mantener un desarrollo económico y social.

Es clave entender que para lograr esta nueva estructura, se requiere fortalecer la capacidad decisoria y la independencia de los estados federados, y no el debilitamiento del gobierno federal. De la misma manera que para hacer que la división de poderes funcione efectivamente, se requiere del fortalecimiento de los poderes Judicial y Legislativo, y no el debilitamiento del Ejecutivo. Todo esto en un marco normativo en el que únicamente la ley sea soberana, y ésta garantice con absoluta autoridad los derechos que los individuos y los grupos poseen esencialmente. Así, la modernización de nuestro país, en lo político, económico y social requiere de un gobierno mejor y más capaz, de un Estado fuerte, pero no de un Estado obeso, que dirija a una sociedad civil cada vez más fuerte, activa y productiva.

## **Perspectivas para la descentralización**

A partir de 1982 se ha iniciado en México un proceso por el que se ha buscado delegar funciones desde el centro hacia distintas unidades administrativas. La estrategia que se ha planteado es de carácter esencialmente administrativo e implica la transferencia de entidades paraestatales; la coordinación de programas de desarrollo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados a través del Convenio Unico de Desarrollo; y la desconcentración de funciones administrativas delegando funciones, facultades y recursos a las oficinas estatales de la administración pública federal. No obstante, para hablar de una verdadera descentralización por la que se pueda dar vigencia al pacto federal, es necesario dar autonomía política decisoria a los estados y localidades. En otras palabras, es necesario que la descentralización se conciba a un tiempo como un acto administrativo y como un proceso político.

Hasta ahora, la descentralización en México ha sido concebida más que nada en términos administrativos. A pesar de que se ha querido dotar de mayores recursos a los estados y los municipios, las burocracias centrales, que se han desempeñado bajo una organización jerárquica, no confían en la capacidad de los gobiernos locales para aprovechar esos recursos y tampoco respetan sus espacios de acción política<sup>9</sup>. Por otro lado, la delegación y desconcentración de funciones, en la medida de que se inician desde el centro, se traducen, en última instancia, en el fortalecimiento del poder central y de las jerarquías institucionales a costa de los poderes locales. Así, los obstáculos fundamentales que en México se enfrentan para la descentralización, tanto administrativa como política, son las estructuras jerárquicas y autoritarias que han imperado en el país, matizando el funcionamiento de cada una de las instituciones políticas.

Por ello, la descentralización sólo se vuelve posible en la medida que se

conciba como un proceso político que involucra, en igual medida, a las burocracias, a los poderes locales y, sobre todo, a la sociedad, y por el que los estados y municipios puedan ejercer el espacio de autonomía política que les concede la Constitución. Ello implica que en México, ante la apertura comercial, la liberalización económica y el proyecto de adelgazamiento del Estado, existe, hoy en día, una conexión estrecha, no sólo entre la posibilidad desarrollo económico y la descentralización, sino entre ambas y la democratización del sistema político.

Un sistema económico liberalizado y abierto a los mercados internacionales genera, como antes se ha mencionado, una sociedad más compleja y participativa, así como nuevos núcleos de desarrollo. Ello requiere de ampliar la infraestructura nacional y equilibrarla según las nuevas necesidades comerciales; agilizar las comunicaciones, los servicios públicos y los procesos gubernamentales; garantizar espacios para el desarrollo de distintas actividades productivas; y eliminar los controles políticos y económicos que impiden el uso eficiente de los recursos. La complejidad de estos procesos y el incremento de las demandas al Estado generan la necesidad de un sistema político dinámico, capaz de adaptarse y responder a las necesidades locales. No obstante, la descentralización, hoy por hoy, es inconcebible si sólo se intenta en términos administrativos. Siendo un proceso iniciado en el centro desde donde se decide qué, cómo y cuándo delegar facultades y recursos, la descentralización administrativa termina por fortalecer a las burocracias y estructuras centrales, que son precisamente las que le restan legitimidad al sistema político. Por ello se requiere que esta clase de estrategia esté acompañada de un proceso de reforma política por el que se comience a dar mayores espacios de autonomía y dirección política a las autoridades locales. Sin embargo, para evitar el riesgo de propiciar nuevamente la consolidación de cacicazgos y autoridades locales autoritarias, es necesario fortalecer los procesos democráticos locales, que fomenten y protejan la

participación política y el control, por parte de la sociedad, de sus propias autoridades. Ello requiere, necesariamente, de la existencia de un sistema de partidos políticos competitivo, capaz de constituirse en un vehículo de transmisión de las demandas ciudadanas y en una garantía de control del gobierno por parte de los ciudadanos. Así, la condición de efectividad, tanto de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo según fue analizado en el capítulo V, como de la descentralización de las decisiones económicas y políticas que aquí se propone, está en la democratización del sistema político mediante la existencia de un sistema de partidos políticos competitivo que abra la posibilidad real de alternancia en el poder, aspectos que se analizan en el capítulo siguiente.

## VIII. UN SISTEMA DE PARTIDOS COMPETITIVO

La actual complejidad y ascendente participación de la sociedad, las nuevas relaciones entre los actores sociales y políticos que surgen con la reforma económica, así como la competencia en los procesos electorales dada la creciente capacidad de movilización de los partidos de oposición, hacen necesaria la existencia de un espacio de negociación política, independiente del gobierno, para que la sociedad participe y sea representada en la toma de decisiones públicas. Asimismo, un nuevo acuerdo institucional que dé lugar a la incorporación de mecanismos formales de pesos y contrapesos hacen necesario un vehículo de representación de la sociedad para hacerlos efectivos. Un sistema de partidos competitivo es, en estos momentos, una necesidad no sólo para dar profundidad a los mecanismos de pesos y contrapesos -la separación de poderes y la descentralización- sino para constituirse como un espacio que vincule a la sociedad y al gobierno de manera legítima.

Durante muchos años, el espacio de negociación y confrontación política así como el vínculo entre los intereses de la sociedad y el gobierno lo constituía el PRI. Este partido -que surgió como un medio para institucionalizar el conflicto político y para disciplinar tanto a los políticos como a sus bases- se instituyó como el único espacio para negociar las demandas e intereses de los diversos grupos sociales -su estructura corporativa organizaba políticamente a la sociedad, además de que integraba a la clase política. Asimismo, el PRI se constituyó como la única fuerza capaz de tener una presencia nacional -lo cual se reflejaba en las elecciones.

Las reglas del juego que regían el funcionamiento político daban al PRI un lugar predominante en el sistema, convirtiéndolo en el único espacio de negociación política. Como ya ha sido mencionado, la estructura corporativa del

PRI caracterizaba la división sectorial de las fuerzas productivas y así respondía a la necesidad de un sistema de control político que el modelo económico de la sustitución de importaciones requería. Asimismo, la predominancia del Ejecutivo sobre el Legislativo era un acuerdo que operaba en el sistema político mexicano como resultado, principalmente, de la vinculación del gobierno con un partido abrumadoramente mayoritario ante el cual no existía una oposición significativa ni verdaderamente competitiva.

En este sentido, existían dos vertientes en que las reglas del juego político eran transparentes y aceptadas por todos los actores del sistema político. Por una parte, los integrantes del partido oficial -tanto las corporaciones como la clase política- contaban con sus propias reglas del juego, las cuales eran ajenas del resto de los actores del sistema. Por otra, los partidos aceptaban las reglas de la competencia electoral porque era su única forma de participación y, principalmente, porque no funcionaban como verdaderos articuladores y transmisores de los intereses y demandas sociales. Al no constituir una alternativa política viable, no podían justificar la modificación del marco de acción política.

El panorama ante el cual las reglas del juego político eran funcionales ha cambiado sustancialmente. En primer lugar, la pluralidad que impera en la sociedad requiere de una estructura de representación también plural, ya que ahora es insuficiente contar con un canal único de comunicación con el gobierno o con un solo partido capaz de dirigir los procesos de decisión unilateralmente. En segundo lugar, la creciente capacidad de movilización de los partidos de oposición les ha dado una mayor competitividad electoral y los ha realineado hacia la demanda por la democratización del sistema. Finalmente, la nueva orientación de la política económica va a transtocar el esquema corporativo de control sectorial. La reforma económica hace necesarios la modificación de la estructura organizativa de las fuerzas productivas y, sobre todo, una participación creciente

de la sociedad en lo económico y en lo político. El sistema político debe cambiar, no sólo para superar el agotamiento del marco político que había prevalecido y establecer las condiciones para el éxito de la reforma económica sino, sobre todo, para responder a la necesidad de articular las demandas del desarrollo del país.

El agotamiento de las reglas del sistema político, frente a la complejidad social que impera, ha hecho que se requiera plena transparencia en los procesos de negociación -incluso sobre los puntos que se podrían negociar- entre los grupos sociales y los actores políticos. La falta de transparencia en la negociación y la dificultad para lograr un acuerdo consensual sobre las nuevas reglas del juego político se da especialmente entre los partidos. La negociación entre éstos puede traer consigo, en el mejor de los casos, una verdadera competencia política -que repercuta directamente tanto en la representación y legitimidad del sistema político, como en el equilibrio de poderes y en la descentralización- o, en el peor de los casos, la parálisis gubernamental. De ahí la importancia de establecer las condiciones para que se cumpla la primera posibilidad.

La negociación para llegar al acuerdo sobre las reglas del sistema político mexicano requiere que cada uno de los actores del sistema redefinan su papel en el juego político. En este sentido, los partidos políticos, la oposición como especialmente el PRI, tendrán que mostrar signos de gran vitalidad para responder a las necesidades de participación de la sociedad, adquirir la madurez necesaria, y poder así enfrentar los retos del sistema político mexicano en su conjunto -retos que van desde la modificación de la relación entre los poderes, hasta el establecimiento de un marco de competencia política que conforme un vínculo legítimo entre los diversos grupos e intereses de la sociedad con el gobierno. El reto principal lo constituye, sin embargo, lograr un acuerdo consensual sobre las reglas que han de regir al sistema político.

Para lograr el establecimiento de un marco que satisfaga las demandas de

participación y representación, y que al mismo tiempo sea aceptado por las diversas fuerzas políticas, es indispensable que se desarrolle un espacio plural de negociación. En este sentido, un sistema de partidos competitivo puede convertirse en el mejor espacio de negociación y, sobre todo, en el vehículo de gestión e intermediación de los intereses y demandas de la sociedad, satisfaciendo de esta manera el pluralismo de la estructura social.

A partir del análisis del papel que han jugado el PRI y los partidos de oposición en la vida política de México, y de la confrontación de estos mecanismos ante el agotamiento de los acuerdos que regían el funcionamiento del sistema político, este capítulo muestra la necesidad de establecer nuevas reglas de competencia política que promuevan la condición de igualdad entre los partidos y que provoquen que el peso de cada uno de ellos esté determinado por su capacidad de representación. Sólo de esta manera será posible que los mecanismos de pesos y contrapesos sean eficientes, que hagan al sistema político uno representativo y legítimo y, sobre todo, que éste responda al panorama político, social y económico actual.

### El PRI como partido oficial

Durante muchos años, el PRI se constituyó a sí mismo como el único espacio de negociación y confrontación política. Su evolución y desarrollo, junto con el del sistema político mexicano, determinaron que este partido, en un primer momento, institucionalizara el conflicto y disciplinara a los políticos surgidos de la Revolución; y que más tarde, incorporara a un esquema de control a las diversas fuerzas políticas, articulando de esta manera las demandas e intereses de los diferentes grupos sociales. Sin embargo, ante la transformación radical de la sociedad mexicana, el partido ha mantenido su misma estructura de

representación y control. Esto ha provocado que la capacidad del PRI para incorporar las demandas que surgen en la sociedad, así como para construir una base de apoyo para el gobierno, se haya desgastado, haciendo que este partido pierda su papel como centro de negociación política.

En la primera etapa del partido, el PNR se conformó por la estructuración de las diversas fuerzas políticas y de los partidos regionales que se habían desarrollado durante la Revolución. De esta manera, el PNR fue capaz de dar respuesta a la crisis interna del grupo en el poder y de organizar en su interior un espacio de confrontación y negociación de las fuerzas que constituían dicho grupo. En este sentido, el PNR no surgió como un partido para disputar con otros el derecho a gobernar, sino como un instrumento para institucionalizar el conflicto y para imponer disciplina entre la élite política.

Conforme avanzó la estructuración de los intereses sociales, ya independientes de las fuerzas políticas surgidas de la Revolución, el PNR dejó de existir para dar paso al PRM. Este se constituyó en circunstancias de relativa simplicidad social en las que el país era predominantemente rural, con movimientos laborales embrionarios y con un apenas emergente grupo empresarial. El diseño de una estructura corporativa, pluriclasista y que englobaba a las principales organizaciones de masas categorizaba eficientemente a la sociedad para los propósitos de organización política<sup>1</sup>. De esta manera, el PRM se constituyó a sí mismo como un partido corporativo en el cual se agruparon las organizaciones de los principales grupos sociales y se dio la organización política de México.

La consolidación de la estructura corporativa del PRI dio al régimen una amplia base social y sentó las bases para poner en marcha el proceso de industrialización, haciendo correspondientes al sistema político con la estructura social y con un sistema de control que requería el modelo de protección

económica, dando lugar a que el partido se instituyera como el principal espacio de negociación y confrontación de intereses y demandas de la sociedad.

Finalmente, la transformación del PRM en PRI no cambió radicalmente su estructura sino la competencia de sus diferentes órganos en la toma de decisiones<sup>2</sup>. La negociación entre los diversos intereses que aglutinó y centralizó el PRI se dio por medio de la burocracia del partido que, en gran medida, estaba conformado por las burocracias de las corporaciones. En este sentido, el partido - cuya estructuración y procedimientos no fueron diseñados para competir- fue un mecanismo para integrar nuevos elementos al sistema político de manera controlada, mecanismo a través del cual el gobierno construyó una base de apoyo mayoritario para centralizar la toma de decisiones y para instrumentar sus programas y políticas. El PRI fue también el principal ámbito del quehacer político y el lugar idóneo para el procesamiento de las ambiciones políticas.

Sin embargo, la institucionalización del PRI como el principal edificio del sistema político mexicano no sólo dependió de su capacidad de articular y controlar las demandas e intereses de diversos grupos y de dar lugar a la movilidad política. Su papel en el sistema político se determinó también gracias a su vinculación con el aparato gubernamental: el gobierno requería del apoyo de los grupos organizados para fortalecerse, al mismo tiempo en que éstos dependían del gobierno para satisfacer sus demandas y resolver sus conflictos. Esta relación determinó una estructura vertical y monolítica que, durante un largo periodo, fue capaz de vincular a la sociedad con el gobierno. El pacto corporativo - que controlaba a las principales organizaciones de campesinos, obreros y sectores populares, unidas dentro del PRI, con las organizaciones empresariales, por intermediación de la presidencia- fue capaz de garantizar estabilidad política y crecimiento sistemático de la economía, ingredientes fundamentales de la legitimidad del sistema, del gobierno y de su partido<sup>3</sup>.

La estrecha relación del PRI con el gobierno, al grado de convertirse en virtual partido oficial, se fundamentaba en la importancia que -por su gran fuerza organizativa- adquirió el apoyo del partido para el gobierno. Esta vinculación del PRI con las diversas instancias gubernamentales posibilitó la negociación e impidió que algunos conflictos rebasaran ciertos límites, además de que el desarrollo económico y la satisfacción de demandas sociales específicas dependían en gran medida de dicha vinculación<sup>4</sup>. La relación del partido oficial con los instrumentos gubernamentales que ha tenido a su alcance -la función de gestoría del primero para la obtención de un bien o un servicio, la solución de un problema, una plaza laboral o la dotación de tierra a cambio de la afiliación y apoyo políticos<sup>5</sup>- se desarrolló sobre una estructura corporativa que fomentaba relaciones clientelistas para obtener la satisfacción de las demandas de sus organizaciones.

De esta manera, el partido mantuvo su posición como espacio de negociación y confrontación política y, principalmente como canal de comunicación vertical entre la sociedad y el gobierno: la corporación del sector obrero, por ejemplo, contaba con aquellas instituciones gubernamentales como las juntas de conciliación, los servicios y prestaciones como la afiliación al IMSS y al ISSSTE, la Comisión de Salarios Mínimos, el Fonacot para apertura de crédito, y los apoyos y subsidios generales al salario. También, con respecto al sector campesino, el PRI mantuvo una estrecha relación con el aparato político-económico del gobierno que sirvió para atender y canalizar algunas de las demandas de los campesinos: los proyectos y programas de atención al agro, los precios de garantía -que fueron concebidos como una fórmula de protección y estímulo a los productores rurales- y el establecimiento de Banrural y Conasupo, como instrumentos de crédito y comercialización, se mantuvieron como los principales medios de articulación entre los trabajadores del campo y el poder

gubernamental. El sector popular, que fue el más diferenciado, más dinámico y que vio mejorar sus condiciones de vida durante un largo periodo, mantuvo una estrecha vía de negociación a través de la CNOP y se vio apoyado por todo un conjunto de políticas que atendían sus más diversos reclamos: la expansión educativa, los procesos de urbanización, el crecimiento del aparato público, etcétera.

El PRI funcionó durante un largo periodo como la principal organización del sistema político mexicano. Sin embargo, este partido ha ido perdiendo la capacidad de funcionar como el medio para institucionalizar el conflicto, disciplinar a los políticos y construir una base de apoyo para el gobierno. La actual debilidad del PRI se debe principalmente a su incapacidad para conformar un vínculo entre los grupos e intereses de la sociedad y el gobierno: ante la estructura corporativa del PRI, el país ha sufrido una transformación de proporciones monumentales que ha generado una gran complejidad social. El proceso de desarrollo ha ido conformando nuevos intereses y grupos, y nuevas formas de estructuración de la sociedad que no han podido ser cabalmente asimilados por las corporaciones del PRI. De esta manera, éste ha dejado de constituir el espacio de negociación y confrontación políticas.

Frente a los grupos organizados dentro del PRI, han aparecido importantes demandas que éste no ha podido representar y ha surgido también una nueva pluralidad social ante la cual el esquema corporativo no es capaz de ofrecer un modelo de organización política. De esta manera, el PRI no ha logrado adaptarse para incorporar las nuevas demandas e intereses de la sociedad y, a pesar de que el partido oficial monopolizó el espacio público en nombre de las mayorías, actualmente sólo incorpora en su interior a las minorías organizadas<sup>6</sup>. Por ejemplo, el crecimiento de la economía durante más de treinta años provocó la expansión de las clases medias quienes no han sido organizadas eficientemente

dentro del PRI; más aún, la baja tasa de sindicalización (entre 15 y 25 %) hace que el sector obrero organizado -el más orgánico y consolidado- represente a una minoría con respecto al conjunto de la fuerza laboral<sup>7</sup>. La pérdida de dinamismo de la economía -que ha afectado negativamente, aunque de distinta manera, a todos los grupos sociales-, ha hecho evidente que los conflictos y demandas surgen también fuera del PRI y no solamente en los grupos organizados en su interior.

La transformación de la sociedad es irreversible y será un proceso que se irá profundizando sustancialmente. La radical modificación del papel gubernamental en el desarrollo económico ha abierto espacios para el surgimiento de nuevos intereses. La reciente apertura comercial y el proceso de liberalización económica han modificado sustancialmente -y continuarán modificando- la estructura social sobre la cual el PRI había construido su organización. Asimismo, y a pesar del centralismo que ha caracterizado la vida política y económica del país, nuevos polos de desarrollo han traído consigo marcadas diferencias regionales ante las cuales el PRI no ha sido capaz de lograr mayor fluidez en la representación local. Por lo tanto, el PRI ha perdido la capacidad de incorporar las nuevas demandas e intereses de grupos sociales y modificar su estructura de acuerdo al pluralismo que prevalece en la esfera social.

Además de que el PRI ha sido incapaz de adecuarse a la pluralidad de la sociedad, la estructura corporativa y su relación con la red institucional han debilitado la representación de los intereses de sus bases: los mecanismos del sector obrero no han tenido éxito en la gestión de las demandas de la fuerza laboral ante los procesos de reestructuración industrial ni en su adaptación a las nuevas circunstancias económicas, así como en determinado momento, no pudieron detener el movimiento de sindicalismo independiente. La densa burocratización que ha caracterizado al sector campesino ha hecho que éste haya ido perdiendo crecientemente los espacios de negociación: los proyectos y

programas de atención al agro han sido los más afectados sin que se propongan nuevas fórmulas para sustituirlos, los precios de garantía se han convertido en el principal factor de conflicto con el gobierno, y las reivindicaciones de los campesinos han dado lugar al surgimiento de organizaciones agrarias independientes. Los sectores populares han visto disminuir en forma creciente su nivel de vida y, sin el ofrecimiento de alternativas a su organización política, han sido afectados directamente por los programas de ajuste económico: baste señalar el adelgazamiento estatal como una política que ha golpeado directamente a la burocracia del gobierno. Las capas medias de la sociedad junto con el sector empresarial -que aunque no estuvo directamente incorporado al partido oficial también contaba con un canal de vinculación con el gobierno por medio de las cúpulas empresariales-, han incrementado la presión contra el gobierno y, por algún momento, buscaron sus propias posibilidades políticas.

Por otro lado, la relación del PRI con el gobierno no sólo ha funcionado para establecer relaciones clientelistas con sus bases sino que también ha provocado el surgimiento de burocracias corporativas políticamente fuertes. Las corporaciones -que fueron los principales instrumentos de representación y negociación, y que tenían la doble función de defensa de los intereses gremiales y de soporte político del gobierno-, no siempre han constituido un mecanismo benéfico para las mismas bases ya que sus dirigentes han transigido en las demandas gremiales a cambio de prestaciones políticas<sup>8</sup>. Esto ha provocado el surgimiento de vicios en la relación entre burocracias políticas y administrativas, los cuales han generado la aparición de importantes núcleos de poder, incluso frente al gobierno.

Finalmente, frente la reforma económica, el PRI no ha hecho las modificaciones necesarias para adecuar su discurso y sus posiciones y, en cambio, ha roto de tajo la unión interna que había mantenido. Las corporaciones,

por ejemplo, no pudieron adaptarse a las nuevas posiciones y demandas de sus bases que el ajuste económico trajo consigo, haciendo más difícil representarlas en el nuevo esquema político implícito en la actual orientación de la política económica. Por esto el partido no fue capaz de generar un apoyo para las políticas del gobierno y provocó en cambio una intensa oposición al interior. El PRI ha perdido, por lo tanto, la capacidad de institucionalizar el conflicto político y articular una base de apoyo para el la política gubernamental.

El gobierno, en su relación con la burocracia corporativa del PRI, ya sólo cuenta para la negociación con los canales de acceso a puestos de elección popular. De esta manera, la relación entre el PRI y el gobierno ha tomado como instrumento de negociación el control sobre los procesos electorales<sup>9</sup>: el gobierno ha mantenido cerrada la competencia política de las elecciones para negociar con los sectores del partido oficial los puestos de elección popular.

La competencia política ha sido fuertemente resguardada, a pesar de los intentos reformistas del régimen en lo que a procesos electorales se refiere. De esta manera, el PRI, con el apoyo del gobierno, ha logrado asegurar el triunfo frente a la oposición, y la historia de las reformas electorales ha sido la de la centralización de la organización, cómputo y calificación de las elecciones, y la de las restricciones o concesiones a la participación de la oposición. Esto ha hecho dudar de la exactitud y confiabilidad de los resultados electorales.

Sin embargo, el control del gobierno sobre los procesos electorales para favorecer al partido oficial lleva consigo un problema en la negociación interna del partido. Como se manifestó en las elecciones de 1988, la selección de candidatos se ha convertido en el pivote del distanciamiento entre los liderazgos corporativos del partido oficial y el gobierno. La selección de candidatos con base en la negociación entre las corporaciones constituye un grave obstáculo para la capacidad de representación de este partido, ya que no significa la creación de un

espacio entre sus bases y el poder gubernamental sino un incremento sustancial en la brecha entre la sociedad, el partido y el gobierno. Por lo tanto, ni siquiera el control sobre los procesos electorales a favor del partido oficial supera la debilidad de la relación entre el PRI y el gobierno.

El PRI no sólo ha dejado de representar las demandas de los grupos que aún constituyen al partido sino que tampoco ha sido capaz de seguir incorporando a los nuevos intereses sociales. Incluso ha debilitado su capacidad para mantener la disciplina al interior del partido a través de la distribución de los puestos a elección popular. Todo lo anterior ha repercutido en su relación con el gobierno ya que ha dejado de funcionar como soporte del régimen y como constructor de un apoyo mayoritario a los programas gubernamentales. Por lo tanto, el PRI ha perdido la capacidad de organizar la vida política del país y su lugar en el sistema como espacio de negociación política.

La incapacidad de representación del PRI, demanda que en el sistema político surjan nuevas formas y nuevos espacios para la confrontación y negociación, en una palabra, nuevas reglas para el quehacer político. En este sentido, es necesario reconocer que la estructura corporativa que el PRI ha mantenido, es insuficiente y no corresponde a las actuales demandas de participación y representación de la sociedad. Hay que reconocer, sobre todo, que mantener al PRI como el intermediario vertical entre la sociedad y el gobierno puede significar un grave riesgo político: mantener un sistema y un gobierno no representativos ni legítimos. La pluralidad de la sociedad requiere la adaptación y transformación del sistema político mexicano para superar el vacío entre las demandas sociales y el gobierno.

## El papel de la oposición

El desarrollo del sistema político mexicano determinó en gran medida el papel y presencia de los partidos políticos de oposición. Mientras el PRI aglutinó en su interior a los principales grupos sociales, los corporativizó y articuló sus demandas, el gobierno debía justificar el principio democrático. De esta manera, los partidos de oposición y su participación en las elecciones constituyeron básicamente un instrumento legitimador del sistema y una válvula de escape a posturas disidentes. Asimismo, los problemas de la oposición en cuanto a su presencia nacional, su organización y capacidad de movilización, mantuvieron a ésta relegada de la negociación política.

La creciente aparición de demandas fuera del PRI dan lugar a que la estrategia de participación y movilización de los partidos cambie, enfatizando la modificación de la competencia electoral y oponiéndose a las reglas aún existentes. Más aún, la presencia de la oposición ha ido incrementándose paralelamente al avance del reformismo electoral. Por lo tanto, ante la pluralidad de la sociedad así como frente a la creciente movilización de los partidos políticos, es necesario que el sistema de partidos se constituya como un espacio verdaderamente competitivo de negociación y confrontación política, satisfaciendo de esta manera las demandas sociales de una estructura plural de representación y de comunicación con el gobierno.

A pesar de que la naturaleza del PRI estuvo encargada de incorporar a todos los grupos sociales y de representar a los principales intereses y demandas, las elecciones y la existencia de otros partidos eran reconocidos desde el poder como un factor importante para la legitimidad del régimen<sup>10</sup>. Sin embargo, el hecho de que el PRI fuera un virtual partido oficial, el que constituyera el espacio de negociación política y que utilizara los recursos del gobierno con el fin de cerrar la

competencia política, obstaculizaron en gran medida el surgimiento de una oposición real. Esta falta de competencia impidió la participación de la oposición en la lucha político-electoral y en el ejercicio efectivo de la crítica a la gestión gubernamental, limitando la representación eficiente de la sociedad en la toma de decisiones públicas.

Las elecciones han tenido muy diversas funciones que van desde dar una base legal al régimen hasta la socialización política, y han ido cambiando conforme se ha desarrollado el sistema político mexicano: además de ser una base legal sobre la cual sustentar al régimen, los procesos electorales funcionaron en un primer momento como un medio para institucionalizar los cambios políticos y, de forma simultánea, establecer un mecanismo de disciplina dentro del partido del gobierno y un medio de centralización del poder: la selección de candidatos no dependía, en este sentido, de las urnas sino de la dinámica dentro del PRI. De esta manera, las elecciones eran sólo un mecanismo de confirmación formal a decisiones tomadas de antemano.

Conforme avanzó la configuración política del sistema, en forma paralela al desarrollo económico, las elecciones se convirtieron en el medio a través del cual se controló, ya no sólo la designación de gobernantes y representantes, sino a la misma participación política. De esta manera, las elecciones se constituyeron en una válvula de escape para posiciones disidentes o de protesta, en contra de otras posibles manifestaciones de oposición.

Sin embargo, el papel fundamental que han tenido los procesos electorales es el de legitimar al gobierno y al sistema político: legitimar el poder previamente adquirido. Esta función se ha ido incrementando gradualmente conforme se ha desgastando la eficacia de otros elementos que antes habían servido como factores de legitimidad: tanto el origen revolucionario del régimen como la habilidad de éste para promover el desarrollo económico con estabilidad política.

La importancia específica que el sistema político ha dado a las elecciones y la necesidad de mantener una oposición electoral han tenido repercusiones determinantes para la estructuración y desarrollo del sistema de partido en México. La estructuración de los partidos políticos, los cuales tuvieron una clara referencia con respecto al PRI, se puede determinar en gran medida por su actuación en las elecciones:

Por una parte, los partidos llamados peyorativamente "paraestatales" tuvieron un comportamiento que durante mucho tiempo fue de alianza y subordinación al PRI. Estos partidos, que en general constituyeron un punto de referencia para la discusión ideológica abanderando los principios de la Revolución, no se consideraron una verdadera oposición dado que, en la mayoría de los procesos electorales, dieron su apoyo a los candidatos presidenciales del PRI y a muchos representantes del Legislativo<sup>11</sup>. Por otro lado, apoyaban al PRI en las discusiones en la Cámara de Diputados y, sobre todo, le fueron de gran utilidad en aquellos momentos en que éste debía romper o cambiar el equilibrio frente a otros partidos -como por ejemplo en la Comisión Federal Electoral<sup>12</sup>. La competencia política que imperaba en el sistema determinó que el desarrollo del PARM, PST y PPS, principalmente, dependiera en gran medida del subsidio, tanto político como económico, que les daba el PRI para su existencia.

Sin embargo, conforme fue avanzando el reformismo electoral del sistema político, estos partidos fueron perdiendo la importancia que una vez tuvieron para el régimen. Además, los puntos de coincidencia con el partido oficial con respecto al proyecto nacional dejaron de ser los principales elementos del discurso del gobierno. Su inminente deslinde con respecto al PRI determinó que estos partidos se fueran realineando hacia su conversión en una oposición electoral frente al PRI.

Los partidos que tradicionalmente han representado la oposición se han alineado en relación a su posición frente al PRI sobre la base de un eje ideológico:

"a la derecha", el PAN y el PDM, y "a la izquierda" un conjunto poco consistente de partidos. Los partidos a la derecha del PRI, especialmente el PAN, mantuvieron una participación electoral constante como oposición que fue de gran utilidad al sistema ya que le permitió simular una imagen de pluralismo y democracia política, a pesar de que no existían las posibilidades reales para competir por el poder. Con el reconocimiento de los movimientos y partidos de izquierda, a través de la reforma electoral de 1977, la oposición amplió el espectro ideológico del sistema de partidos y se convirtió en un espacio electoral importante para canalizar la disidencia en un marco institucionalizado.

A pesar de que el PAN ha sido señalado como la oposición "leal" al sistema -ya que los tiempos y estrategias que consideraban válidas y efectivas para su actuación política no enfatizaban determinadamente su participación en los comicios- su desarrollo se caracterizó por una ascendente competitividad en los procesos electorales ante el partido oficial. De esta manera, su estrategia política - que ha tomado cada vez mayor importancia y que incluye la defensa del voto y la resistencia civil como táctica de movilización de simpatizantes- logró que el PAN alcanzara un importante prestigio entre el electorado y, en algunos momentos, convirtió a este partido en el receptáculo de los votos contra el sistema.

El creciente interés del PAN por participar en las elecciones y asumir la voluntad de triunfar por la vía electoral -el triunfo del neopanismo sobre la tradicional estrategia panista de adoctrinamiento<sup>13</sup>- ha sido un proceso paralelo tanto a la progresiva importancia que ha dado el sistema a las elecciones a través del reformismo electoral como al desarrollo de importantes manifestaciones de oposición al régimen por parte de grupos medios de la sociedad y, en los últimos años, de grupos empresariales, quienes hasta 1988 vieron en este partido una alternativa viable de representación.

El PAN tenía la posibilidad de sumar fuerzas con el otro partido de

oposición a la derecha, el PDM. A pesar de que en algunos momentos parecía un partido electoralmente en crecimiento y con importantes bastiones regionales, este último presentaba una marcada contradicción entre una postura de derecha reaccionaria y el contenido popular de sus planteamientos -propone simultáneamente, por ejemplo, la defensa de la pequeña propiedad privada, la "reforma urbana" y la expropiación de latifundios<sup>14</sup>. Esto limitó las posibilidades de alianza electoral con el PAN y determinó también que el PDM mantuviera una posición marginal en los procesos electorales.

La oposición de izquierda se ha estructurado y desarrollado con mayores dificultades, y en ella se presentan fuertes sobreposiciones, tanto ideológicas como tácticas, que le han hecho más difícil lograr una participación y competitividad electorales articuladas y arraigadas. Esta sobreposición ha hecho que la evolución de los partidos de izquierda se haya caracterizado por un constante acercamiento y distanciamiento, enmarcados por una disputa ideológica y programática entre una posición reformista y una más revolucionaria. De esta manera, además de la negativa por parte del sistema a conceder el registro a ciertos partidos, importantes agrupaciones se oponían a participar directamente en las contiendas electorales o su participación fue de carácter marginal. Incluso, las elecciones fueron descalificadas por algunos de los partidos y movimientos de izquierda como procesos políticos legítimos y como forma de participación política. Los procesos electorales, sin embargo, han sido la principal válvula de escape a la disidencia y a la oposición radical, de ahí su importancia para el sistema político y, aunque tardío, su virtual reconocimiento.

El principal problema que han tenido los partidos de oposición a la izquierda del PRI ha sido la ineficacia para lograr la unidad. Electoralmente, la constante realineación de los partidos de izquierda -que hace difícil que el electorado identifique claramente a los partidos y a sus posturas básicas- ha determinado su

mínima competitividad en las urnas que, en conjunto y durante un largo periodo, fue menor a la del PAN. Sólo hasta fechas recientes, la izquierda ha ido adquiriendo una postura más pragmática y ha decidido participar más activamente en los procesos electorales. De esta manera, también ha sido más fluido el proceso de articulación de una oposición de izquierda.

Los esfuerzos organizativos para unificar a la izquierda datan de varios años atrás pero sus resultados más concretos se relacionan directamente con la creciente importancia de los procesos electorales, con el reformismo electoral, así como con el hecho de que ésta ha reconocido a las elecciones como forma de participación política. La primera integración importante de grupos y partidos de izquierda estuvo directamente relacionada con su reconocimiento por parte del régimen en su intento reformista. Asimismo, las subsecuentes manifestaciones del esfuerzo unificador por parte de la izquierda han tenido lugar, en gran medida, gracias a la creciente voluntad de participar electoralmente en el proceso político. Así, la constitución del PSUM en 1981 y la del PMS en 1987 -fechas entre las que el PMT decidió participar en las elecciones de 1985- han seguido una actitud más pragmática con el fin de incorporarse directamente a la competencia electoral.

Tan sólo el PRT se ha mantenido al margen del esfuerzo unificador, a pesar de que han habido intentos al respecto, ya que éste se ha diferenciado del resto de partidos de izquierda por sus principios ideológicos -su filiación trotskista-, así como por las formas de organización que ha adoptado, las cuales privilegian la acción de células de dirigentes infiltrados en las organizaciones sociales. Su actuación en las elecciones ha sido, sin embargo, también marginal. Es posible afirmar que la unidad, no sólo entre los partidos de izquierda, sino también entre los partidos de derecha, daría a la oposición la posibilidad de construir una organización a un nivel mucho más amplio -a un menor costo-, y que a su vez daría lugar a una más eficiente movilización del electorado y una mayor

competitividad.

Así como la creciente importancia que ha dado el régimen a las elecciones ha sido un proceso paralelo al desarrollo electoral del PAN, los partidos de izquierda también han visto influido su desarrollo y su participación en las urnas por el ascenso del papel legitimador de las elecciones. Por lo tanto, a pesar de que el sistema político mexicano había logrado cierto nivel de institucionalización de los procesos electorales, estableciendo un control muy estrecho sobre los mismos a favor del partido oficial, los procesos de reforma electoral determinaron en gran medida la realineación de los partidos políticos en el eje ideológico político -enfaticando la necesidad de modificar la competencia política para lograr la democracia<sup>15</sup>. La realineación política de los bloques partidarios provocó que los partidos fueran encaminándose en un proceso acelerado hacia la movilización y participación electoral como vehículo de competencia política. Esta realineación es una forma de identificar claramente la necesidad de liberalizar la competencia electoral y fomentar un sistema de partidos competitivo.

El proceso hacia una ascendente participación electoral de los partidos de oposición ha tenido como antecedentes la pérdida de la importancia del papel subordinado de los partidos "paraestatales", el espacio que ha ganado la movilización electoral como estrategia política del PAN y los resultados de la corriente unificadora de la izquierda. La nueva realineación ha significado principalmente lograr coincidencia en los planteamientos y demandas políticas hacia la democratización, y ha manifestado el desgaste de la estructura de competencia política que estaba dado por un partido mayoritario que incorporaba a los principales grupos sociales en su interior y que mantenía una estrecha vinculación con el gobierno.

Como ya se mencionó, en el proceso electoral de 1988 los discursos y campañas políticas de los partidos de oposición dejaron ver una polarización

ideológica en cuanto a sus posturas de política económicas. Sin embargo, el resultado final de la realineación de los partidos se dio en el plano político. Esta se concretó, por una parte, con el ascenso de las corrientes más alejadas de una política gradualista y de una postura de oposición leal dentro del PAN, enmarcadas por la línea de resistencia civil y defensa del voto -lo que representó además cierto empuje organizacional-; por otra, con el radicalismo antisistema de la campaña del PRT, manifiesto en su postura de resistencia y desobediencia civiles; asimismo, se concretó también con la constitución del PMS en 1987, que representó el mayor esfuerzo de unificación de la izquierda, y con su radicalización en cuanto a tiempos políticos asignados al partido, a metas en las elecciones y a su táctica de movilización electoral.

La realineación del sistema de partidos se concretó finalmente con el surgimiento de la Corriente Democratizadora y su búsqueda de un espacio político electoral fuera de PRI, aprovechando la posición que en ese momento ocupaban los partidos "paraestatales" -la disminución relativa de su importancia para el PRI- y el pragmatismo de la izquierda. La alianza de estas fuerzas y su consecuente constitución en el FDN manifestó, además del desgaste de la estructura de competencia política, la realineación de las fuerzas hacia una postura política que demanda la democratización del sistema.

Los resultados de las elecciones de 1988, revelaron una mayor movilización por parte del electorado y la necesidad de expresar sus demandas e intereses por vías diferentes a la estructura corporativa del PRI. A pesar de que se ha especulado mucho sobre el significado de los resultados electorales, la disminución del abstencionismo es un indicador de que la sociedad desea participar más activamente en la competencia política y que está buscando canales para comunicarse con el gobierno y para participar en la toma de decisiones públicas. Además, aunque los partidos políticos no han dado al

electorado los elementos suficientes para que la distribución de su voto refleje sus preferencias específicas -una ideología clara y propuestas políticas concretas y viables, por ejemplo-, la nueva configuración del poder Legislativo Federal que surgió de las elecciones y la apenas mayoría que alcanzó el candidato presidencial del PRI, reflejaron la necesidad de construir un nuevo sistema de partidos, más competitivo, que represente un vínculo eficiente entre la sociedad y el gobierno, y un espacio de negociación y confrontación política diferente al que se había mantenido a través del partido oficial.

Aparte de la poca credibilidad que sobre el proceso electoral existe, la creciente participación de la sociedad en las elecciones y la realineación de los partidos hacia la demanda por democratización del sistema, han provocado que el actual mecanismo electoral pierda su eficacia para legitimar al régimen y que, en cambio, funcione en sentido contrario.

Durante un largo periodo, se podía hablar de una fuerte institucionalización del sistema político y de la relativa eficacia de las elecciones como instrumento legitimador del mismo. La oposición había aceptado la competencia electoral y las reglas que ésta implicaba dada su estrategia de participación y movilización electoral. Sin embargo, conforme el sistema fue aumentando la importancia relativa de los procesos electorales frente a otras fuentes de legitimidad -principalmente, frente al desarrollo económico- los partidos políticos han enfatizando su demanda de cambio con respecto a los procesos electorales y se han opuesto a las reglas de competencia política. Junto con la demarcación clara de la relación entre el PRI y el gobierno en lo que respecta a los comicios y la limpieza de los mismos, la posibilidad de la alternancia del poder ha sido en este sentido la principal demanda de los partidos políticos, la cual puede funcionar como un incentivo eficaz para la construcción de un sistema de partidos competitivo que responda a las demandas de participación de una sociedad

crecientemente plural.

### Hacia un sistema de partidos competitivo

El agotamiento del PRI como espacio de negociación política, las nuevas relaciones políticas que trae consigo el proceso de transformación económica y las demandas por parte de la sociedad de ser representada y participe en la toma de decisiones del gobierno, hacen necesario construir una nueva estructura de negociación y confrontación política. Asimismo, la ilegitimidad que ahora provocan los procesos electorales y la activa participación electoral tanto de la sociedad como de un conjunto de partidos realineado a favor de la democratización del sistema, hacen también indispensable buscar un mecanismo de negociación política que dé legitimidad al régimen y, sobre todo, sea eficiente en cuanto a la representación de los intereses y demandas de la sociedad. Un sistema de partidos competitivo, que depende en gran medida del régimen de competencia electoral y de la capacidad de representación de los partidos, puede ser el vínculo legítimo entre el gobierno y la sociedad, y constituir un acuerdo del marco de la competencia y negociación políticas. Por lo tanto, es necesario establecer consensualmente los mecanismos procesales que habrán de regir el sistema político en lo que a competencia política y a sistema de partidos se refiere.

A pesar de la creciente importancia que el régimen le dio a los comicios, las reformas electorales que sucedieron en la historia del sistema político mexicano hasta 1986 se caracterizaron por la centralización de los procesos electorales. Estas fueron principalmente iniciativas propias del poder gubernamental, instrumentos de regulación y control a favor del partido oficial, y no contaron con la participación directa de las fuerzas y actores políticos que toman parte en la competencia electoral. Dentro del esquema de control sobre las elecciones, el

papel que tenían los partidos y su nivel de competencia no les permitía representar una fuerza capaz de participar directamente en las reformas y en las instancias de negociación. Su participación se quedó en muchos casos a nivel de críticas o incluso de acusaciones sobre la intencionalidad de las reformas.

Sin embargo, el hecho de que estas reformas no fueron suficientemente eficientes para construir la competitividad del sistema no niega que de todas maneras constituyeron avances para la construcción de un sistema de partidos que no sólo diera al régimen político un instrumento de legitimización o un canal de expresión para posturas opuestas y para la disidencia. Por ejemplo, el reconocimiento y participación de importantes fuerzas políticas que representaban posturas de diferentes grupos sociales fue un paso determinante para la evolución del sistema político debido a las repercusiones que tuvo sobre el comportamiento de los partidos. Además, las reformas sobre el proceso electoral representaron momentos importantes de discusión sobre las implicaciones que ellas podrían traer consigo para el sistema político mexicano.

La participación de la oposición en la aprobación congressional de 1989 sobre reforma electoral fue posible gracias al nuevo panorama político que impera en el país. El resultado de las elecciones de 1988 incrementó la competitividad de los partidos de oposición, aunque no necesariamente en términos de representación. Este resultado -que aumentó el número de distritos competidos e incluso modificó la estructura del Congreso de tal manera que se imposibilita al Ejecutivo a hacer cambios a la Constitución tan fácilmente como en el pasado-, le da a los partidos de oposición y a su participación en la toma de decisiones una importancia que nunca antes habían tenido. Actualmente, es necesaria la negociación política entre los distintos partidos y lograr el consenso para llevar a cabo muchas de las reformas que el gobierno requiere para implantar sus programas y políticas.

En este sentido, el establecimiento del nuevo marco para los procesos electorales no pudo dejar a un lado a las fuerzas políticas que habían adquirido una mayor competitividad en las elecciones. Los partidos políticos prepararon sus propias iniciativas de reforma constitucional y legal, y establecieron sus posturas sobre los puntos que debían ser puestos a discusión. El proceso de negociación legislativa acercó a los actores políticos, eliminando hasta cierto punto las posturas maximalistas de la oposición y las minimalistas de la parte oficial, e independientemente de la inestabilidad, los incorporó a un ejercicio de dinámica de coaliciones. De esta manera, el resultado de este último proceso de Reforma Electoral -que fue ampliamente cuestionado y que finalmente significó un retroceso en las reglas de representación a cambio de una "promesa" de imparcialidad de los órganos electorales-, tuvo que darse necesariamente a través de la negociación entre el PRI y los partidos de oposición.

El establecimiento de un régimen sobre los comicios aún requiere tomar en consideración puntos determinantes para liberalizar la competencia electoral y darle una verdadera competitividad al sistema de partidos. Dado que ya existe un régimen electoral, los puntos a negociar son ajustes incrementales al sistema vigente para fomentar la competitividad y simplificación del proceso electoral y una vida partidaria más representativa.

En este sentido, el gobierno ya no puede dejar a un lado la participación de los partidos de oposición en el proceso electoral -desde la construcción del padrón hasta el escrutinio y calificación de los resultados-, ya que éstos cuentan ahora con la competitividad necesaria para participar. Asimismo, los partidos deben considerar seriamente los puntos sobre representación ya que de ellos depende en gran medida su actuación y eficiencia como vehículo de comunicación entre la sociedad y el gobierno. En este sentido, hay que tomar en cuenta que la representación proporcional puede favorecer a las burocracias centrales al interior

de los partidos. Por lo tanto, más que apoyar la representación proporcional es necesario pensar en mecanismos, como la reelección a nivel del Congreso y de municipios, que podrían fortalecer la organización local, la presencia de los partidos en los distritos y, sobre todo, la eficiente representación. Finalmente, con respecto a aquellos mecanismos que tienen que ver con la competencia entre los mismos partidos, es necesario establecer reglas que eliminen los subsidios discrecionales a partidos no representativos, modificando la cláusula de gobernabilidad y el umbral de representación. Las reformas a los procesos electorales deben, sobre todo, asegurar la posibilidad de alternancia en el poder para traer consigo la legitimidad que el régimen ha perdido.

Lograr establecer un acuerdo que dé competitividad al sistema de partidos a través de la reformas a los procesos electorales puede ser la respuesta al pluralismo que ha surgido en la sociedad. Dicho acuerdo puede hacer que el sistema de partidos funcione como un mecanismo para limitar y controlar el poder del gobierno y como un instrumento para que la sociedad participe en la toma de decisiones. Al convertirse en un espacio de influencia que limite la concentración del poder, el sistema de partidos puede satisfacer la necesidad de hacer funcionar efectivamente a la separación de poderes -no en un sentido jurídico sino político-, y la de impulsar la descentralización política.

Sin embargo, un nuevo régimen de competencia electoral no modificaría por sí solo el sistema de partidos, constituyéndolo en un foro público para la participación de la sociedad en la formación de decisiones gubernamentales, y para la negociación y confrontación políticas. Para que un sistema de partidos competitivo funcione como canal de comunicación entre la sociedad y el gobierno, y para que los ciudadanos y grupos estén eficientemente representados, los partidos políticos, tanto la oposición como el PRI, deberán replantear su actuación y papel en el sistema político mexicano.

El cuestionamiento y las manifestaciones en contra de las modificaciones a la Constitución de la última reforma electoral dejaron ver que la competitividad de los partidos en las elecciones de 1988 aún no se fundamenta sobre la base de una definición clara de sus posturas, de solidez en su organización interna y, sobre todo, de representación. Asimismo, ante las acciones presidenciales encaminadas a la recuperación de legitimidad del sistema, los partidos no han consolidado sus posturas y definiciones básicas, no han dirigido sus acciones hacia el establecimiento y desarrollo de sus bases de apoyo a través de una verdadera representación de los grupos e intereses de una sociedad plural, y en cambio han dejado ver la dificultad para llegar a un acuerdo consensual sobre las reglas que han de regir al sistema político.

A pesar de que el PAN ha dedicado un mayor esfuerzo a que sus funciones legislativas respondan más eficientemente a la negociación política, aún no ha logrado una postura concreta ni ha consolidado una definición precisa que satisfaga la necesidad de representación de sus bases. Este partido todavía tiene que enfrentar la extrema ideologización de algunos de sus miembros, consolidar su estructura interna y fortalecer su estrategia política. La contradicción original del PRD -dada la unión de fuerzas divergentes- y la falta de una estructura consolidada no le han permitido superar una actitud antisistémica y le han impedido tener, una participación eficiente en la negociación política, y una verdadera representatividad. El PRI, por su parte, aún no ha sido capaz de asumir como propio el proyecto modernizador del gobierno y de adaptarse a las demandas de sus bases ante el esquema político implícito en el nuevo panorama social y económico.

La constitución de un acuerdo sobre el proceso electoral que convierta al sistema de partidos en uno verdaderamente competitivo, es un imperativo que surgió de la competencia partidista en 1988, de la creciente capacidad de

movilización de la oposición y su realineación a favor de la democratización, del agotamiento del sistema político que había imperado en México y, sobre todo, de la necesidades de representación implícitas en la nueva estructura social que el país presenta. Sin embargo, también es un imperativo para estimular una participación de los partidos políticos fundamentada en posturas claras y definiciones precisas, en una estructura consolidada y, sobre, todo en representación. Sólo de esta manera se eliminará el radicalismo y la polarización que impiden la negociación, y se logrará la transición hacia la representatividad y legitimidad del sistema político.

La construcción de un nuevo espacio de negociación y confrontación política y de un vínculo eficiente de comunicación entre la sociedad y el gobierno no se puede sustentar únicamente en el establecimiento de un acuerdo consensual sobre la competencia electoral. La transición para hacer del sistema de partidos el mecanismo a través del cual la sociedad participe en la toma de decisiones públicas requiere que los partidos políticos estén dispuestos a participar en la competencia electoral, que su actuación constituya una verdadera representación de la sociedad y estén en posibilidades de desarrollar una eficiente negociación política. La posición y competitividad de cada uno de los partidos políticos no pueden estar fundamentadas únicamente en las reglas que han de regir al sistema político, sino que deben sustentarse en su propia capacidad de representación. Estos requieren, por lo tanto, de una evolución vertiginosa para adaptarse a las nuevas circunstancias que el panorama político, económico y social les impone.

Los partidos políticos, para convertirse en verdaderos gestores de la sociedad y ser verdaderamente representativos, requieren tomar en cuenta aquellas funciones que determinen sus actuación. Existen diversos niveles, que corresponden directamente con sus funciones, en los que cada partido tendrá que

actuar para redefinir su posición relativa y, principalmente, para participar en la competencia y negociación política con base en representación:

El primero se refiere a sus postulados y propuestas ideológicas: una de las principales funciones de los partidos es la de construir un programa y proyecto político que organice las demandas de grupos sociales. La construcción de una plataforma ideológica debe responder a la necesidad de que los diversos grupos sociales puedan escoger a un partido a través de su mensaje concreto. Esto es, que la sociedad sepa qué tipo de políticas apoyaría un partido de manera concreta y que, a través de esto, tenga la posibilidad de escoger al que más convenga a sus intereses específicos. El establecimiento claro de las propuestas ideológicas no sólo significa que la sociedad tendrá la información necesaria para escoger más claramente al partido que más se adecúe a sus necesidades de representación, sino que los partidos tendrán también la posibilidad de "escoger" la clientela que quieran y puedan efectivamente representar.

El segundo nivel se relaciona con la selección de los candidatos de los partidos: otra función de los partidos políticos se refiere a la construcción de una plataforma de representantes. La selección de los candidatos debe constituir una respuesta directa a las bases del partido. De esta manera es necesario que los partidos establezcan reglas de selección de tal manera que exista la posibilidad de responder a las demandas de participación y representación de su electorado.

La competencia política que puede establecerse a través de un acuerdo sobre los procesos electorales hace necesario que la selección de candidatos se lleve a cabo sobre la base de una verdadera representación. Sin embargo, los partidos también pueden incorporar en su interior mecanismos que aseguren que los candidatos seleccionados sean verdaderamente representativos. Un ejemplo de estos mecanismos lo puede constituir el establecimiento de elecciones primarias que introduzca la competencia también al interior de los partidos. La

selección de candidatos no debe ser un recurso para asegurar la disciplina interna de un partido y tampoco debe constituirse como premio o recompensa a grupos o personas específicas que puedan traer consigo un apoyo político. En un ambiente político plural y de competencia, la única posibilidad de que los candidatos logren obtener apoyo político para su partido es a través de una efectiva representación de su electorado.

El tercer nivel se refiere a la estructuración del partido mismo: la función de movilización del electorado, sobre la base de los postulados ideológicos y de los procesos de selección de candidatos, se realiza a través de la organización y estructuración de los partidos. Esta debe corresponder directamente al modelo de competencia política y, por lo tanto, debe estar estructurada de tal forma que el partido maximice su apoyo político sin dispendio de recursos, adecuándose funcionalmente a la estructura de las bases de apoyo del partido y a las demandas de participación y representación de la sociedad.

La estructura es un factor fundamental para que un partido político sea competitivo, ya que ésta determina directamente la función electoral que se adjudique al mismo. En un sistema político competitivo y frente a una sociedad plural, el papel de un partido no puede consistir en representar a toda la sociedad o ser el aglutinador de intereses diversos. La maquinaria partidista debe tener la capacidad para funcionar de tal manera que puede convertirse en un canal de representación y en un intermediario con el gobierno, vía sus candidatos, de ciertos grupos de la sociedad. Asimismo, debe tener la capacidad de negociar con otros actores políticos, llámense éstos partidos, para lograr consensualmente participar en las decisiones del gobierno. A través de la función electoral de la maquinaria partidista, los partidos políticos serán capaces de responder a su papel en la actividad legislativa y en la posibilidad de alternancia en el poder político.

Estos niveles sobre los que cada partido político debe actuar para redefinir

su posición política se verán influídos por la competencia electoral que se establezca. Sin embargo, independientemente del acuerdo con respecto a ésta, los partidos deben avanzar sustancialmente en esas direcciones para ser verdaderamente competitivos en términos de representatividad.

Un sistema competitivo de partidos puede convertirse en un contrapeso al poder político porque sustituiría la relación PRI-gobierno constituyendo, en cambio, un vínculo eficiente de comunicación entre la sociedad y el proceso de toma de decisiones gubernamentales, y un espacio de negociación y confrontación. Al mismo tiempo, la existencia de partidos realmente representativos haría funcionar otros mecanismos de pesos y contrapesos como a la división de poderes y la descentralización.

### La democratización del PRI

Los niveles arriba mencionados en los que cada partido deberá actuar para enfrentar los retos que presenta el sistema político mexicano se aplican directamente al PRI. Este partido debe actuar sobre su programa ideológico, su sistema de selección de candidatos y sobre su maquinaria partidista, no para recuperar su posición como espacio de negociación política, sino para enfrentar la pluralidad de la sociedad mexicana y competir efectivamente ante el nuevo papel de la oposición<sup>16</sup>.

Para lograr que el partido oficial, acostumbrado a su larga historia como único espacio de negociación política, se convierta en un partido verdaderamente representativo y competitivo, éste requiere recuperar su capacidad de movilización de electores a través de un planteamiento más claro y flexible de su plataforma ideológica. El ser el partido "heredero de la Revolución" ha perdido vigencia

porque otros partidos también sustentan ese mismo postulado y, sobre todo, porque este principio ha dejado de ser funcional ya que no satisface las actuales exigencias de representación de la sociedad.

Los cambios que está experimentando el país hacen obsoleto el reclamo revolucionario -apoyado en una ideología básicamente populista y estatista- y, sobre todo, alejan cada vez más del programa del gobierno al discurso priísta. Ante el programa gubernamental de reforma económica y adelgazamiento estatal, por ejemplo, incongruente con la ideología oficial del partido, éste no ha sido capaz de responder con una sustancial transformación de sus postulados y con la modificación de los discursos de sus corporaciones. El PRI, por lo tanto, no tiene la capacidad de ofrecer opciones programáticas ante el panorama económico y político que actualmente impera, ni tampoco de construir una base de apoyo al programa gubernamental.

Es necesario, por lo tanto, que el partido presente una línea ideológica, más allá de las estrategias de desarrollo económico, que le dé la flexibilidad necesaria para satisfacer las demandas de distintos sectores e incluso de zonas geográficas. Una nueva postura ideológica, menos vaga que la denominada "centro progresista", podría constituir además un factor de modernización y transformación de las corporaciones. De esta manera, el partido podría lograr un mayor impacto sobre la atención a los problemas y demandas de ciertos grupos.

Con respecto a la selección de candidatos, el partido no puede seguir utilizando los puestos de elección popular para mantener la disciplina al interior del partido y para negociar con los intereses oligárquicos de las corporaciones. La distribución de los candidatos entre los sectores, según el apoyo político que dan al régimen o por su capacidad de movilización política -premios o castigos a cada sector-, han afectado directamente los resultados de este partido en los procesos electorales.

Eliminar el control sobre los nombramientos -control que sitúa a la selección de candidatos más allá del posible disenso o de los intereses reales de la base del partido- traería como resultado obstaculizar las tendencias oligárquicas de las burocracias corporativas -quienes han manipulado las demandas políticas según sus intereses-, favorecer la movilidad de representantes según el valor de los votos, fortalecer el oficio político como vehículo de comunicación entre la sociedad y el gobierno a través de los cargos legislativos, y propiciar el desarrollo de una vida política local más sana y vigorosa a través de los cargos municipales. La reelección de candidatos del legislativo y del poder municipal en el sistema electoral podría ser un mecanismo que apoyara la liberalización de la selección de candidatos; sin embargo, el partido debe buscar también en su interior este tipo de mecanismos, entre los que podría estar el establecimiento de elecciones primarias dentro del partido en vez de la negociación de candidaturas. Sin embargo, para que este mecanismo funcione eficientemente es necesario eliminar la afiliación obligatoria por sectores que sólo oscurece el proceso de las convenciones para la selección de candidatos y favorece la manipulación desde el centro.

Establecer mecanismos de competencia al interior del PRI para la selección de candidatos eliminará el peso de los grupos de interés que aún prevalecen en el partido, aumentará la capacidad de movilización del electorado y, además, impulsará la eficiente representación de las bases, haciendo al partido verdaderamente competitivo.

Finalmente, la organización y estructuración del partido -tanto sectorial como regional-, así como su función electoral, deben modificarse para superar el desgaste del PRI. La estructura aún vigente -encargada de conseguir una abrumadora mayoría para el partido- ha dejado de ser eficiente para competir ante la oposición, ha perdido también la capacidad de satisfacer las demandas de sus bases e incluso de distribuir las prebendas y favores clientelistas que -a través de

su vinculación con una red de instituciones gubernamentales- habían servido como mecanismo de control y cooptación. Preservar las mismas funciones de esta estructura implicaría mantener los intereses de las corporaciones priístas, en especial los de los grupos oligárquicos dentro del partido, su influencia en la agenda pública -que puede obstaculizar el programa gubernamental-, así como el monopolio sectorial en la política local. El corporativismo no necesariamente se opone a la democratización del partido, sin embargo éste debe reconocer que su función actual es la de gestoría y representación de ciertos grupos organizados y no la de control de la negociación política. Las funciones que se le adjudicaron al corporativismo en el PRI, organización de defensa gremiales y soporte político del gobierno, han dejado de constituir el monopolio del espacio público. Por lo tanto, una mayor independencia política en la relación con el gobierno podría implicar un mayor compromiso y una mayor firmeza en la defensa de sus bases y la democratización interna de las organizaciones<sup>17</sup>.

El PRI, por lo tanto, debe reconocer la importancia de la nueva competitividad política, el valor de los comicios y, en ese sentido, evaluar las posibilidades de transformación o modificación de su estructura. De esta manera, es necesario -sobre la base de una ponderación poblacional- establecer los parámetros de la influencia política de las corporaciones en la asamblea, tomar en consideración la eliminación del compromiso fijo de representación sectorial y fomentar coaliciones más fluidas en torno a la política municipal.

La modernización y democratización del PRI es impostergable. Este partido no puede mantener una imagen contradictoria frente al electorado ni ser el obstáculo de los programas y políticas del gobierno. En cambio, debe avanzar hacia su modificación en los tres niveles en que todo partido debe actuar, para ser capaz de competir en los procesos electorales, pero sobre todo, capaz de transmitir las demandas de los grupos que represente en la toma de decisiones

del gobierno.

El agotamiento del marco en el que actuaba el sistema político mexicano exige transformaciones esenciales para hacerlo representativo y legítimo frente a la sociedad. El reto ante el cual se enfrenta en estos momentos la vida política del país consiste en lograr un acuerdo consensual -en cuya construcción es fundamental la participación de los partidos políticos- sobre las nuevas reglas y mecanismos que harán funcionar al sistema político.

Uno de los principales factores de dicho acuerdo se refiere a la competencia electoral, la cual impulsará una nueva configuración del sistema de partidos. Sin embargo, además de los efectos que tenga la competencia política sobre el sistema de partidos, éstos deben avanzar vertiginosamente para convertirse en verdaderos mecanismos de articulación y representación de las demandas e intereses de la sociedad y en su eficiente canal de participación en la toma de decisiones públicas.

El nuevo esquema que habrá de surgir a partir del acuerdo sobre las reglas de la competencia política, hará de los partidos organismos eficientes de representación, capaces de competir y negociar con otros la toma de decisiones públicas, reflejando la voluntad y los intereses de los distintos grupos de la sociedad. La competitividad del sistema de partidos puede convertir a éste en el espacio de negociación y confrontación política y el canal plural de comunicación con el gobierno que la sociedad demanda, y llenar el vacío político que antes ocupaba el PRI. Sólo de esta manera, el sistema de partidos se puede convertir en un mecanismo que constituya un contrapeso al poder gubernamental y que recupere la representatividad y legitimidad del régimen.

## EPILOGO. UNA VISION DE UN FUTURO POSIBLE

Después de los análisis y las propuestas relativas a la modernización del sistema político mexicano que han sido el objeto de los capítulos anteriores, conviene alzar un poco la vista e intentar vislumbrar lo que razonablemente podría llegar a ser México en lo general, y en lo que respecta a prácticas y actitudes políticas en lo particular, en un futuro lo suficientemente alejado como para poder servir de horizonte de referencia, pero también lo suficientemente próximo como para albergar situaciones que puedan considerarse como metas en favor de las cuales puedan emprenderse ahora acciones cuyos efectos más o menos directos constituyan su realización. Esta será, por necesidad una visión "ideal" o "utópica" en el sentido de que nunca podrá agotarse el proceso de su realización, es decir, una visión frente a la cual la realidad será siempre perfeccionable; pero será también una visión con valor "operacional" por cuanto pueda constituir una orientación para la evolución y el desarrollo de prácticas e instituciones. Una visión, en fin, que confiera pleno significado a todo lo afirmado en los capítulos anteriores. En este epílogo se retomará brevemente el tema de la interdependencia de lo político y lo económico para proceder luego a una proposición de como podría ser y funcionar, a grandes rasgos, el sistema político mexicano al inicio del próximo siglo.

## La interdependencia de lo económico y lo político

México ha optado por la apertura económica y comercial y se encuentra en el proceso de enfrentar el reto de la modernización de su industria y de sus prácticas comerciales inherente a esta apertura. El objetivo económico es claro: la exitosa participación de nuestro país en los circuitos internacionales más importantes en materia de producción, comercio, financiamiento y tecnología. Esta apertura constituye un reconocimiento (tardío, sin duda) al hecho innegable e irreversible de la interdependencia de todas las economías "nacionales" al grado de haber dado lugar a una única economía global. En la actualidad, en efecto, la autosuficiencia general no puede constituir un proyecto viable (ni siquiera deseable) para nación alguna.

México aspira, es claro, a una participación digna y exitosa en la economía global, que sea a la vez manifestación y fuente de su desarrollo económico. A una participación en una red dinámica de interdependencias, más de ninguna manera a una dependencia asimétrica con flujos netos desfavorables en materia de capitales, productos y servicios.

El desarrollo económico al que se ha hecho referencia no constituye en sí un objeto último, ni el criterio fundamental de éxito. Obviamente es el bienestar general de la población lo único que puede ser así caracterizado e incluso este bienestar requiere ser entendido en un marco de referencia que, por una parte, contemple una concepción amplia e integral del desarrollo humano y que, por otra, excluya connotaciones consumistas incompatibles con la conservación y el realce del medio ambiente natural.

El hecho de la economía global es tan sólo una manifestación del hecho más amplio de que el mundo es uno. Esta unidad hace referencia tanto a que lo que tenga lugar en cualquier parte del planeta incidirá (directa o indirectamente, inmediata o mediatamente) sobre lo que ocurra en todas las demás, como a que lo que ocurra en un lugar determinado en algún aspecto, rubro o nivel de lo social afectará a todos los demás aspectos, rubros o niveles. Es así que, analíticamente, pueden distinguirse pares de ámbitos polares interdependientes tales como los siguientes:

- interior / exterior
- producción / poder
- capital / trabajo
- estructura / proceso
- estabilidad / equidad
- legitimidad / justicia

O bien, en una expresión más concretizada atendiendo a la temática de este estudio:

- ámbito nacional / medio internacional
- economía / política
- empresarios / trabajadores
- estructuras e instituciones políticas / procesos y actitudes políticas
- legitimidad social / transparencia y justicia de procesos políticos

Toda alteración en uno de los ámbitos de alguno de estos pares ocasionará o se verá acompañada de una alteración en el ámbito complementario. Y no sólo eso; de hecho cualquier juego de alteraciones en alguno de estos pares ocasionará o se verá acompañado de juegos de alteraciones correspondientes en todos los demás. Así, por ejemplo, una modificación significativa en nuestras instituciones políticas, no sólo generará nuevas actitudes y conductas políticas, sino que, por decir algo, también inducirá una alternativa en las relaciones entre los sectores empresarial y laboral. La consecuencia práctica de lo anterior es que el proyecto modernizador del país sólo podrá resultar exitoso si en su realización se atienden adecuada y coherentemente todos los aspectos mencionados.

El par economía/política en particular ha sido objeto de amplia consideración en el capítulo II del presente estudio. Como ha podido apreciarse, el desarrollo cabal del proyecto de apertura y modernización económica exige por una parte un proyecto paralelo de "cambio estructural" en lo político y tenderá a inducirlo por otra. Ante esta realidad el gobierno podrá optar por permanecer indiferente y diferir acciones y decisiones hasta el momento de sus manifestaciones concretas; podrá actuar reactivamente -oponiéndose en los hechos a los procesos en favor de la democratización y modernización de las prácticas e instituciones políticas-, podrá asumir una actitud proactiva -tratando de anticipar lo que habrá de ocurrir políticamente y planear en función de ello sus acciones de acuerdo con sus propios intereses-, o bien podrá asumir el liderazgo del proceso de transformación política y aportar una orientación adecuada al mismo contando para ello con toda la legitimidad social requerida.

Los más recientes datos empíricos, los aportados por los resultados

oficiales de las diversas elecciones celebradas en la segunda mitad de 1989 en varios estados de la República -notablemente en Baja California (gubernatura y congreso local), Michoacán (congreso local en julio y presidencias municipales en diciembre), Sinaloa (presidencias municipales) y Guerrero (presidencias municipales) llevan a pensar que el gobierno ha asumido en alguna medida la última de las opciones señaladas, generando mucho disgusto entre políticos con concepciones tradicionales, esto es, entre los comúnmente calificados "dinosaurios". El compromiso del gobierno con la democracia no ha quedado, sin embargo, del todo claro. Se habla y se escribe, tanto en México como en el extranjero, de que se ha favorecido una democracia y una apertura política "selectivas" con tal insistencia que no resulta posible considerar inaugurada una era de genuino o incondicional respeto a la voluntad popular. Parecería que lo que ocurre es que, desde 1988, se desarrolla una etapa de "transición" -quizá inevitable en la práctica-, pero que no satisface ni a los políticos tradicionales ni a la población que demanda transparencia y autenticidad en los procesos electorales. De acabar el gobierno de asumir la opción genuinamente interactiva estará en posibilidades de inducir "de arriba hacia abajo" las transformaciones exigidas en el ámbito político por las nuevas realidades económicas. De esta manera el proceso sería tan coherente como pudiera serlo y los riesgos de inestabilidades políticas se reducirían notablemente. De ceder (total o parcialmente) a las tentaciones de proceder en los hechos inactiva o reactivamente -tentación que se presenta como una especie de imperativo natural a muchos jefes políticos de nivel intermedio- la adecuación de las instituciones y prácticas políticas será un proceso conflictivo en el mejor de los casos y una

fuente de severas inestabilidades en el peor. En tanto que en este segundo caso se articularía de manera espontánea un círculo vicioso inestabilidad-represión-inestabilidad-represión-..., en el primero, en cambio, tendería a establecerse uno virtuoso denominado "dinámica democrática" al cual se hará mayor referencia en breve.

### Japón: Un ejemplo histórico con vigencia actual

Japón constituye un ejemplo histórico de un país en el que el gobierno asumió de manera consistente una actitud interactiva e indujo "de arriba hacia abajo" profundas transformaciones en las estructuras y prácticas políticas. La llegada del Comodoro Perry al Japón a mediados del siglo pasado dio fin al aislamiento en el que se había sumido el país por más de dos siglos. La nueva realidad económica implicada por los tratados de amistad e intercambio suscritos con las naciones occidentales no se vio acompañada por una modificación correspondiente en las estructuras políticas y esto ocasionó una breve guerra civil (la guerra "Boshin") que culminó con la Restauración Meiji en 1869. A partir de entonces se observa una congruencia mutuamente reforzadora entre el desarrollo del proyecto económico y la orientación de las transformaciones estructurales en materia política. En 1889 el gobierno japonés, que consideraba a la transferencia de tecnología occidental al país como elemento central de su política económica, promulgó una constitución que sí correspondía en lo político al programa económico para entonces plenamente vigente. Lamentablemente fue en el terreno de las acciones militares donde la eficacia y eficiencia sin precedentes del

proceso de transformación de la economía del Japón (país con un acervo casi nulo en materia de recursos naturales) se hicieron evidentes. Así en 1885 lo vemos venciendo a China en la primera guerra sino-japonesa, en 1905 a Rusia (naciones ambas cuya extensión y recursos naturales eran para fines prácticos, infinitamente mayores que los suyos), en 1937 iniciando la segunda guerra sino-japonesa y en 1941 acometiendo a Estados Unidos y a la Gran Bretaña en una guerra que para el caso tenía como escenario el total del Pacífico.

Muy poco después de la devastadora derrota del Japón hacia fines de 1945 a manos de los aliados, se inició un proceso de negociaciones entre la comandancia de las fuerzas de ocupación y el gobierno japonés en relación a la revisión de la constitución del país. La nueva constitución, que entró en vigor en 1947, formalmente continuaba siendo la Constitución Meiji aunque "reformada", lo cual otorgaba al proceso de revisión la legitimidad derivada de la continuidad legal. Aunque esta nueva constitución surgió al inicio del periodo de ocupación, su plena legitimidad en la actualidad deviene del hecho de que, pese a que Japón recobró totalmente su soberanía en 1952, no ha sido repudiada y, por el contrario, ha constituido el instrumento de legitimación de todos los funcionarios públicos y legisladores del país hasta nuestros días. Dos de sus principios básicos son la desmilitarización del país y la institucionalización de la democracia (de naturaleza parlamentaria)<sup>1</sup>. Durante las últimas cuatro décadas y hasta fechas muy recientes Japón experimentó un nuevo periodo de desarrollo sin precedente categorizado por:

- a) Un elevadísimo nivel de consenso interno.
- b) Un éxito económico espectacular sustentado en un proceso secuencial óptimo de transferencia, asimilación, adaptación e innovación tecnológicas; una autoexigencia del más alto grado en materia de calidad y eficiencia; y una orientación fundamental hacia la exportación y la competencia en los mercados internacionales.
- c) Instituciones y prácticas políticas plenamente democráticas, por un parte, y cabalmente ajustadas a la historia y cultura del pueblo japonés, por otra.
- d) Un partido político dominante en el poder desde 1950 sin discontinuidad hasta el presente.
- e) Un énfasis notable en la educación en general y en el formación de técnicos y empresarios en particular.
- f) Un efectivo liderazgo del gobierno.

Como se aprecia, en el caso de este proceso hubo hasta fechas recientes una congruencia plena entre lo económico y lo político, en el marco de un consenso nacional y bajo el liderazgo de gobiernos que consistentemente orientaron y facilitaron la realización de una visión del papel que su nación podría desempeñar en un mundo de países interdependientes partícipes de una única economía global. Los resultados han estado a la vista ya por décadas. Esta congruencia, sin embargo, requiere de atención y adecuación constantes debido al propio progreso que sustente. De hecho las recientes crisis políticas del Japón debido a los escándalos generados por conductas privadas consideradas inaceptables para un alto funcionario y, sobre todo, por el caso "Recruit Cosmos"

son interpretables en términos de un desfase de las estructuras y prácticas políticas con respecto al grado de desarrollo alcanzado en el ámbito económico. Resulta a este respecto significativo el que el partido dominante (Partido Liberal Democrático) haya perdido la tercera parte de sus escaños en la elección municipal de Tokio realizada a principios de julio de 1989 y la mayoría parlamentaria en las elecciones llevadas a cabo hacia el término del mismo mes, así como las renunciaciones a las que en ese mismo año se vieron forzadas dos primeros ministros en virtud de los escándalos mencionados.

La transformación de las estructuras políticas y económicas de los países de Europa del Este: otros ejemplos de lo mismo.

En 1989 se conmemoró en todo el mundo el segundo centenario de la Revolución Francesa. Y con sobrada razón ya que ese episodio marcó un parteaguas, no sólo en la historia de Francia, sino claramente en la de toda Europa y, debido a las entonces vigentes relaciones de dependencia política económica y cultural, en el mundo todo. Pues bien, es ahora un lugar común el decir que los cambios acaecidos en los países del Este de Europa, precisamente en 1989, tendrán consecuencias históricas comparables a las de la Revolución de 1789. (México se verá directamente afectado por estos procesos, entre otras razones, por el hecho de que a partir de ahora los países de Europa del Este se han convertido en importantísimos competidores para la recepción de inversión extranjera y financiamiento.)

Suele afirmarse que estas transformaciones son la obra de un solo hombre,

Mikhail Gorbachov. Sin embargo esa afirmación no es exacta: el mérito de Gorbachov no es tanto haber desencadenado esas transformaciones, sino el haberlas anticipado y liderado. En efecto, resulta ahora relativamente fácil, por ejemplo, interpretar retrospectivamente lo acontecido en Polonia durante los últimos diez años y ver que lo que ocurrió en 1989 en ese país fue la consumación de un proceso de una década de duración, proceso facilitado durante los últimos dos o tres años por la actitud asumida por Gorbachov.

Gorbachov percibió con claridad la creciente degradación de la economía de la Unión Soviética y de sus aliados europeos, así como la inevitabilidad de este proceso en el futuro de continuar inalterados los sistemas de producción y distribución vigentes desde el término de la Segunda Guerra Mundial. Su respuesta a esto fue la Perestroika, que no es menos que la decisión de modificar sustancialmente dichos sistemas a fin de adecuarlos al contexto mundial generado por la globalización de la economía. Pero eso no fue todo: debido a la interdependencia de lo económico y lo político tantas veces afirmada en este estudio, Gorbachov se vio precisado a acompañar la decisión, de la transformación de la economía con la decisión correspondiente de modificar el sistema político vigente. Es así que la Perestroika tiene su contraparte política: Glasnost.

Polonia, Hungría, Alemania Oriental, Checoslovaquia y Rumanía cambiaron drásticamente sus sistemas políticos en el transcurso de 1989 (en la mayor parte de los casos dándose la promulgación de nuevas constituciones y, en algunos, modificándose incluso, a manera de símbolo, la designación oficial del país en cuestión), pero estos procesos no fueron todos iguales. Su comparación conduce

ineludiblemente a la conclusión de que nadie puede oponerse exitosamente a la historia. Nicolae Ceausescu pretendió inútilmente hacerlo en Rumanía con un costo de varias decenas de miles de vidas humanas, incluida la propia, en menos de una semana. Este episodio se contrasta notablemente con el de la aún más reciente (7 de febrero, 1990) aprobación por parte del pleno del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética de la enmienda constitucional que da paso a un sistema mutlipartidista en aquel país, enmienda propuesta por el propio Gorbachov. Como ya ha sido apuntado, frente a los procesos históricos sólo caben cuatros posibilidades: ir con ellos, pretender anticiparlos y actuar en consecuencia o bien -la opción óptima para los actores sociales más significativos- encauzarlos y liderarlos. Esta última opción, sin embargo, requiere por lo general visión y entereza para actuar de maneras que resultan "contraintuitivas" porque atentan contra los propios intereses en el corto plazo.

### Consenso, democracia e intereses

Si bien la modernización de las instituciones políticas y la democratización genuina constituyen precondiciones para el éxito de la nueva política económica y habrán de ser a la vez consecuencias de la misma, su significado potencial rebasa ampliamente esta interdependencia. En efecto, de manera más general pueden y deben desempeñar un papel de elementos clave en la construcción del nuevo consenso que la nación requiere. Como se ha apuntado previamente, los intereses, las ideologías y los proyectos de los distintos actores sociales (gobierno, partidos políticos de oposición, sector empresarial, sector obrero, campesinado,

intelectuales, etcétera) son tan diversos y contradictorios que no es posible pensar en un consenso alrededor de un proyecto específico (a no ser que fuera éste tan general que careciera por completo de contenido programático, como sería el caso de "el progreso del país y de sus habitantes", por ejemplo) y, por lo tanto, el único tipo de consenso realmente factible será uno que se refiriera a las "reglas del juego", sobre todo a las del "juego" político.

¿Cuáles deberán ser las reglas del "juego" político del futuro? La clave para responder correctamente a esta interrogante fundamental estriba en que esas reglas deberán satisfacer simultáneamente las siguientes tres condiciones de orden estratégico:

- Aceptación por parte de todos los actores sociales políticamente relevantes (consenso).
- Adecuación con el proyecto macroeconómico de modernización y apertura (congruencia).
- Capacidad del Estado para asumir el liderazgo del proceso de su puesta en vigencia (viabilidad).

Todo lo expuesto en las páginas anteriores sustenta el que las reglas del "juego" que satisfecerían simultáneamente estas condiciones serían a) la separación efectiva de poderes garantizada a través de mecanismos adecuados de pesos y contrapesos acordes a nuestra historia y cultura, y b) democratización genuina y efectiva de los diversos ámbitos funciones y procesos de la existencia social. Los subrayados anteriores pretenden destacar que, en el caso de la separación de poderes, la novedad estibaría en su efectividad garantizada por los mecanismos de pesos y contrapesos, y que, en lo referente a la democratización,

radicaría en su alcance, calidad y profundidad.

Como se aprecia, la separación de poderes y la democracia, en adición a constituir reclamos del todo válidos de la población en general y principios fundamentales del orden constitucionalmente consagrado, son imperativos estratégicos para la preservación de nuestras instituciones políticas vigentes y para la realización de la política macroeconómica asumida por el Estado. Por lo demás, la relación entre separación de poderes y democracia genuinas y efectivas es necesariamente una de interdependencia, de hecho un caso particular de la interdependencia que en general se da entre procesos y estructuras, entre prácticas e instituciones. Instituciones democráticas tienden a generar prácticas democráticas y prácticas democráticas tienden a generar instituciones democráticas. Este "circulo virtuoso", al que se le ha denominado "dinámica democrática"<sup>2</sup>, es una instancia de lo que técnicamente (cibernéticamente) se conoce como "ciclo de retroalimentación positiva".

Cualquier concepción profunda de democracia rebasa abundantemente el ámbito de los procesos electorales y remite a la idea de que las decisiones que afecten a varios deben ser tomadas precisamente por los afectados. Esta idea, simple en apariencia, tiene sin embargo implicaciones muy considerables. En su vertiente positiva constituye una afirmación de la autodeterminación de los distintos grupos, comunidades, pueblos, etcétera en relación a los asuntos que sólo a ellos competen y de la igualdad jurídica de sus miembros. Esta autodeterminación, sin embargo, sólo puede darse a costa de una transferencia efectiva de poder hacia grupos y comunidades de todos los tipos y tamaños con cargo al que detentan en la actualidad los individuos y los sectores

económicamente más favorecidos, por una parte, y el gobierno, por otra. Obviamente una transferencia de poder de esta naturaleza se traduce en transferencia de oportunidades productivas, implica limitaciones importantes al poder del Estado y tiende, en el caso de los individuos y los grupos, a debilitar la correspondencia poder económico-poder político. Implica una reorientación de los intereses de la clase trabajadora en favor de la productividad y la eficiencia. Finalmente, implica también una mayor atención por parte de los distintos partidos políticos a los problemas y las necesidades concretas de la población con cargo a los intereses políticos y personales de sus dirigentes, por una parte, y a la defensa de consignas rituales cuya efectividad práctica ha sido históricamente agotada.

¿Por qué habrían de actuar gobierno, empresarios, trabajadores y partidos políticos de manera que parecerían claramente atender contra lo que perciben sus intereses? Porque en las circunstancias históricas en las que se encuentra el país la satisfacción de los genuinos intereses a largo plazo de todos los actores sociales exige a todos ellos asumir actitudes y conductas "contraintuitivas", es decir contrarias a las que se perciben como acordes en el corto plazo a los intereses propios. Aunque parezca paradójico, para que el gobierno conserve el poder es necesario que haga una cesión sustancial del mismo. Para que las empresas logren la generación de mayor riqueza es necesaria su renuncia a porciones sustanciales de la misma y de las decisiones en cuanto a los procesos de su producción. Para la superación de la clase trabajadora es necesaria la identificación de la misma con la productividad y la eficiencia de las empresas. En efecto, dadas las interdependencias antes comentadas, en México, a la larga

(aunque no demasiado a la larga; quizá en el tiempo que llevará a la niñez actual arribar a su etapa productiva) todos los sectores y grupos habrán de resultar ganadores o todos perdedores.

### Un sistema político para el México del siglo XXI

¿Cómo habrá de ser y funcionar un sistema político plenamente congruente con los resultados esperados del proyecto modernizador del país? A lo largo de este libro ha ido quedando plasmado en sus rasgos más importantes una concepción de lo que podría ser este sistema. En dicho desarrollo no se ha procedido deductivamente a partir de algún principio considerado como fundamental (cuyo cuestionamiento implicaría el de todo lo concluido), sino que a partir de problemas y situaciones específicas diversas, se han ido aportando elementos para la construcción de una visión global. La ventaja de haber así procedido es que es ahora posible reconocer el carácter discutible de cualquiera de los elementos constitutivos de la visión generada sin por ello cuestionarla en lo general. A continuación, a manera de recapitulación final, describimos muy sintéticamente esta visión.

El poder Ejecutivo al inicio del próximo siglo no estará debilitado en términos generales en relación a lo que actualmente ocurre; más bien se encontrarán significativamente fortalecidos los poderes legislativo y judicial, así como los gobiernos locales. Probablemente los únicos ajustes que se observen en las facultades del Ejecutivo se referirán a la autonomía de la Procuraduría General de la República, a la elección democrática del funcionario correspondiente al

actual Jefe del Departamento del Distrito Federal, a la desvinculación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (que probablemente se habrá transformado en un organismo dependiente del poder Legislativo) y a la designación de los ministros de la Suprema Corte.

Los miembros del Congreso de la Unión habrán sido electos entre candidatos seleccionados como tales en virtud de elecciones indicativas realizadas previamente por los propios partidos políticos -elecciones primarias- y podrán ser reelectos si su desempeño así lo amerita en opinión de sus representados. Estas dos circunstancias harán que los legisladores tengan permanentemente la vivencia de que responden en los hechos a sus representados y no al presidente de la República. Tal vivencia, además, será una exigencia de la competida lucha entre los partidos por escaños y curules, intensificada por el hecho de la eliminación de la "cláusula de gobernabilidad" en lo referente a la integración de la Cámara de Diputados. No existirá ninguna razón a priori para suponer que el partido político del cual haya emanado el presidente de la República tendrá una mayoría absoluta en el Congreso, ni siquiera para suponer que habrá algún partido que la tenga. Esto dará como resultado complejas alianzas y coaliciones que contribuirán crecientemente a que se actúe de conformidad con los mejores argumentos, siempre atendiendo al sentir del pueblo.

El trabajo en las Cámaras se habrá profesionalizado en alto grado. Cada vez será mayor la proporción del trabajo realizado en comisiones (notoriamente multipartidistas) en las que el modelo de toma de decisiones es el consenso y no la votación mayoritaria. Los legisladores requerirán para su trabajo de asesorías

técnicas calificadas en muy diversos campos y de información oportuna y confiable sobre una gama muy amplia de asuntos. Contarán con estas asesorías e informaciones en parte por la infraestructura operativa de las propias Cámaras y en parte por los servicios ofrecidos a sus legisladores por los distintos partidos políticos.

El poder Judicial gozará de una independencia incuestionable debido a que la inmovilidad de los ministros de la Suprema Corte se verá complementada con un procedimiento para su designación que contemple un concurso de méritos evaluados por un jurado inobjetable constituido probablemente por representantes de los tres poderes. El poder Judicial estará facultado para emitir declaraciones "erga omnes", es decir aplicables en todos los casos semejantes al considerado y no sólo en éste, y constituirá eventualmente un árbitro legítimo y reconocido en pugnas que lleguen a darse entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como entre algún estado y la Federación. Contará con los recursos económicos y tecnológicos que requiera para operar invariablemente de manera autónoma, oportuna y eficiente.

Los partidos políticos competirán por el voto popular sin que ninguno de ellos reciba, ni pueda recibir impunemente, trato privilegiado de los funcionarios públicos en turno. Las elecciones serán siempre transparentes y sus resultados indiscutibles en virtud de las garantías otorgadas por los procedimientos seguidos. Habrá representantes de todos los partidos en todos los organismos y en todas las fases de los procesos electorales (elaboración de padrones, votaciones, escrutinios y calificaciones).

## Conclusion final

La construcción común de un futuro en el que todos resultemos ganadores supone un consenso en cuanto a las reglas básicas, la exigibilidad del cumplimiento de dichas reglas por parte de todos y la realización de las opciones que democráticamente se concluya que están sustentadas por los mejores argumentos en el marco de una amplia y rica variedad de posiciones y propuestas de programas. Todo esto, a su vez, implica partidos de oposición fuertes y responsables; una prensa auténticamente libre, esto es ni controlada ni controlable; jueces imparciales y tribunales eficaces; intelectuales independientes y críticos que se autoexijan invariablemente seriedad y responsabilidad; etcétera.

La modernización económica de México supone la modernización política del país y ambas requieren de un nuevo consenso, actualmente en proceso de gestación, sobre las reglas fundamentales del "juego" político. Por razones tanto jurídicas, morales, funcionales, como estratégicas, estas reglas deberán garantizar la separación de poderes y la democratización de los diversos ámbitos de nuestra existencia social.

Nos es realmente posible la construcción de un futuro en el que nuestro país participe exitosamente en los circuitos globales más importantes en materia de producción, comercio, tecnología y financiamiento. En el que el crecimiento económico sostenido por inversiones y productividades crecientes, acompañado finalmente por una mucho más adecuada distribución de la riqueza, se manifiesten en una planta productiva de calidad competitiva mundialmente y en el bienestar generalizado de la población. En el que tenga vigencia plena una genuina vida

democrática nacional, firmemente anclada en la historia y cultura de nuestro país. Todo ello es realmente posible, más no es seguro. Existen también otros futuros posibles caracterizados por la hiperinflación, el fracaso de la industria nacional en el foro del mercado global, el autoritarismo, la inestabilidad política y la continuada pauperización de la población en general.

La construcción de un futuro en el que todos resultemos ganadores es posible pero requiere de la participación de todos los actores sociales relevantes en el proceso. Requiere que gobierno, empresarios, trabajadores, intelectuales, etcétera asuman con visión de largo plazo las funciones cruciales específicas que les corresponde desempeñar aunque ellas resulten en el corto plazo aparentemente contrarias a sus propios intereses.

## NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

### INTRODUCCION.

- (1) POPPER, Karl. The Open Society and Its Enemies. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- (2) SHUMPETER, Joseph. Capitalism, Socialism and Democracy. Nueva York: Harper & Row, 1983.

### CAPITULO I.

- (1) ARISTOTELES. The Works of Aristotle. Vol. II. Chicago: The University of Chicago, 1952.
- (2) BOBBIO, Norberto. "Democracia", en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de Política. Tomo I. México: Siglo XXI, 1981, p. 493.
- (3) ARISTOTELES. "The Athenian Constitution", en The Works of Aristotle. Vol. II. Op. Cit.
- (4) CHAUNU, P. European Expansion in the Later Middle Ages. Nueva York: Elsevier Science Publishing, 1979. (Europe in the Middle Ages: Selected Studies. Vol. 10); CHUDоба, B. Spain and the Empire: 1519-1643. Nueva York: Hippocrene Books, 1969.
- (5) BRAUDEL, F. Civilization and Capitalism. Baltimore: John Hopkin University, 1977.
- (6) BRAUDEL, F. The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip Second. Nueva York: Harper and Row, 1976.
- (7) HEGEL, G. W. F. Philosophy of History. Chicago: The University of Chicago, 1952.
- (8) FUSTEL DE COULANGES, N. D. La ciudad antigua. Barcelona: Ed. Iberia, 1967.
- (9) SAN AGUSTIN. La ciudad de Dios. Madrid: Ed. Porrúa, 1973.
- (10) HALE, J. R. (ed.). War and Society in Renaissance Europe. Boston: St. Martin, 1985.
- (11) MONTESQUIEU, Ch. Persian Letters. Nueva York: Penguin, 1973.

- (12) WEBER, Max. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- (13) DICKSON, P. G. M. "War Finance: 1689-1714", en New Cambridge Modern History. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- (14) HOBBS, T. Leviathan. Chicago: The University of Chicago, 1952.
- (15) LOCKE, J. Treaties of Civil Government. Chicago: The University of Chicago, 1952.
- (16) DICKSON, P. G. M. Op. Cit.
- (17) Ver Constitución Política Mexicana. Artículo 39. En prácticamente todas las Constituciones de México ha aparecido un artículo semejante.
- (18) DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. México: Ariel, 1986, p. 318.
- (19) MADISON, J. Notes of Debates in the Federal Convention of 1787. Ohio: Ohio University Press, 1985.
- (20) DUVERGER, Maurice. Op. Cit. p. 272.
- (21) FLORESCANO, Enrique. "Fundación del nacionalismo histórico", en Nexos. Año 12, Vol. XII, Núm. 134, febrero, 1989, pp. 33-41.
- (22) El Colegio de México. Historia general de México. México: El Colegio de México, 1976.
- (23) Ibidem.
- (24) PAZ, Octavio. Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe. México: Bruguera, 1984.
- (25) Nicolás Maquiavelo percibió, desde el siglo XV, las ventajas de los sistemas políticos, cuando el poder no se concentra en una cúpula (vg. la confederación helénica frente al imperio persa en términos de su supervivencia al modificarse el ambiente -en este caso, la conquista extranjera).
- (26) ELLIOTT, J. H. Imperial Spain: 1469-1716. Nueva York: New American Library, 1977.
- (27) STRADLING, R. A. Europe and the Decline of Spain. Winchester: Allen Unwin, 1981.

- (28) El Colegio de México. Op. Cit.
- (29) GUERRA, F. X. México: del Antiguo Régimen a la Revolución. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- (30) El Colegio de México, Op. Cit.
- (31) Entrevista con Francois Xavier Guerra por Soledad Loaeza, Adolfo Gilly y Héctor Aguilar Camín. "La modernidad como utopía", en Nexos. Año 12, Vol. XII, Num. 134, febrero 1989, pp. 43-52.

## **CAPITULO II.**

- (1) WILSON, Oliver J. The Power Economy. Boston: Little Brown, 1985, p. 139.
- (2) INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook. Octubre 1980, p. 92.
- (3) "Australia's New Wave Economy", en The Economist. Agosto 6, 1988, p. 51.
- (4) Las corrientes marxistas han estado preocupadas por la interacción entre lo político y económico, pero no particularmente por la relación entre el cambio económico y la democracia. Por ello no han sido incorporadas en esta discusión.
- (5) Desde ECKSTEIN, Harry y APTER, David. Comparative Politics. Nueva York: The Free Press, 1968; MACRIDIS, R. y BROWN, B. Comparative Politics. Chicago: Dorsey Illinois, 1977; hasta ALMOND, G. y COLEMAN, J. The Politics of Developing Areas. Princeton: Princeton University Press, 1970; e incluyendo obras como las de Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en GREENSTEIN, Fred y POLSBY, Nelson (eds.). Handbook of Political Science. Volume 3. Macropolitical Theory. Massachusetts: Addison Wesley Reading, 1975; y EASTON, David. The Political System. Chicago: Chicago University Press, 1971.
- (6) ROSTOW, Walt Whitman. Las etapas del crecimiento económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- (7) En esta escuela se inscriben los escritos de HUNTINGTON, S. Political Order in Changing Societies, New Haven: Yale University Press, 1975; ALMOND G. y VERBA, S. The Civic Culture. Boston: Little Brown, 1965; y LIPSET, S. M., El hombre político. Buenos Aires: EUDEBA, 1963.
- (8) HUNTINGTON, S. P. "Are Rapid Increases in Economic Development and Political Participation Incompatible with Stable Government in a Developing Country? Answer: Yes", en LEWIS, P. y POTTER D. The Practice of

Comparative Politics. London: Open University, 1973.

- (9) HUNTINGTON, S. P. y NELSON, J. N. No Easy Choice, Political Participation in Developing Countries, Boston: Harvard University Press, 1976.
- (10) Para el caso de México ver CAMACHO, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en MEYER, Lorenzo et. al. Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977). México: El Colegio de México, 1977.

### **CAPITULO III.**

- (1) MEYER, Lorenzo. "La democratización del PRI: ¿misión imposible?", en Nexos. Año 11, Vol. XI, Núm. 126, junio 1988, pp. 31-33.
- (2) CENTRO DE ANALISIS E INVESTIGACION ECONOMICA. "Los candidatos del PRI", en Informe de la economía mexicana. Año VI, Núm. 2, abril 1988, p. 25.
- (3) GONZALEZ GUEVARA, Rodolfo. "Para cambiar al PRI", en Nexos. Año 11, Vol. XI, Núm. 122, febrero 1988, p. 7-8.
- (4) COSIO VILLEGAS, Daniel. El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio. México: Joaquín Mortiz, 1974, p. 29. En CORNELIUS, Wayne A. y CRAIG, Ann L. Politics in Mexico: An Introduction and Overview. San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1988, pp. 16-17. Los autores señalan que, históricamente, el gobierno federal ha controlado cerca del 85 por ciento del gasto público, el gobierno local ha controlado menos del 12 por ciento y los municipios apenas el 3 por ciento. Los municipios han dependido del gobierno federal, en promedio, en un 80 por ciento de su ingreso, por lo que sólo el 20 por ciento proviene de fuentes locales. Asimismo, han afirmado que existe una grave sangría financiera de los estados por parte del gobierno central así como una severa desigualdad en la distribución del gasto e inversión públicas: a mediados de los ochenta, la región central, incluyendo a la ciudad de México, que cuenta con aproximadamente un tercio de la población total del país recibe el 50 por ciento del gasto del gobierno federal y tiene un mayor acceso a los servicios públicos.
- (5) CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. México: Siglo XXI, 1983, pp. 192-197.
- (6) Jorge Carpizo menciona diversos factores para señalar el desequilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo como la selección por parte del Ejecutivo de los diputados y senadores, la lealtad de los legisladores hacia el

presidente, de quien depende no sólo su puesto sino el futuro de su carrera política, hasta la dependencia económica de los miembros del Congreso (en términos de salario y otros ingresos). Ibid. pp. 115-116.

- (7) CAMACHO, Manuel. La clase obrera en la historia de México. El futuro inmediato. México: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1981, p. 99.
- (8) CENTRO DE ANALISIS E INVESTIGACION ECONOMICA. "Por un Partido Revolucionario Institucional sin adjetivos", en Informe sobre la economía mexicana. Año VI, Núm. 9, noviembre 1988, pp. 15-17.
- (9) SEGOVIA, Rafael. "Las plataformas electorales", en Nexos. Año 11, Vol. IX, Núm. 126, junio 1988, p. 37.
- (10) LOAEZA, Soledad. "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", en CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES. Lecturas de política mexicana. México: Colegio de México, 1977, pp. 161-162.

#### **CAPITULO IV.**

- (1) Arnoldo Martínez Verdugo, en representación del Partido Mexicano Socialista ante la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, el primero de febrero de 1989, en El Nacional. 5 de febrero, 1989.
- (2) Diego Fernández de Cevallos, en representación del Partido Acción Nacional ante la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, el primero de febrero de 1989, en El Nacional. 5 de febrero, 1989.
- (3) Julio Patiño, en representación del Partido Revolucionario Institucional ante la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, el primero de febrero de 1989, en El Nacional. 5 de febrero, 1989.
- (4) AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Elección efectiva, resultados ciertos", en El Nacional. "Concertación", 5 de febrero, 1989, p. 10.
- (5) Ibidem.
- (6) Ibidem.
- (7) Ibid., p. 11.
- (8) GONZALEZ GRAF, Jaime. "Paso a partidos regionales", en El Nacional. "Concertación", 5 de febrero, 1989, p. 11.

- (9) Ibidem.
- (10) Ibid., p. 5.
- (11) VILLA AGUILERA, Manuel. "Los partidos: cuanto más reclaman, menos representan", en El Nacional. "Concertación", 16 de febrero, 1989, p. 2.
- (12) Ibidem.
- (13) Ibidem.
- (14) GARRIDO, Luis Javier. "Partidos políticos y partido de Estado", en El Nacional. "Concertación", 16 de febrero 1989, p. 9.
- (15) PAOLI, Francisco. "La democracia nunca es sistema perfecto", en El Nacional. "Concertación", 23 de febrero, 1989.
- (16) LOAEZA, Soledad. "Incredibilidad: más afecta a los partidos", en El Nacional. "Concertación", 23 de febrero, 1989.

## **CAPITULO V.**

- (1) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. México: Editorial Porrúa, 1985.
- (2) CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. México: Siglo XXI, 1983.
- (3) BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- (4) LIPHART, Arend. Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries. New Haven: Yale University Press, 1984.
- (5) Ibidem.
- (6) CARPIZO, Jorge. Op. Cit.
- (7) OROZCO, H. Jesús. "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro", en El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones). México: Universidad Autónoma de México, 1988, pp. 1-148.
- (8) SANI, Giacomo. "Parlamento", en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de Política. México: Siglo XXI, 1982, pp. 1167-1192.
- (9) VALDEZ, Diego. "El control interorgánico entre los poderes legislativo y

ejecutivo de México, en El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones). Op. Cit. pp. 245-268.

(10) SANI, Giacomo. Op. Cit.

(11) Ibidem.

## **CAPITULO VI.**

(1) SMITH, Page. The Constitution. A Documentary and Narrative History. Nueva York: Morrow Quill Paperbacks, 1980, pp. 265-285.

(2) AZUELA, Mariano. Introducción al estudio del amparo. México: Editorial de la Universidad de Nuevo León, 1968.

(3) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808-1982. México: Editorial Porrúa, 1982.

(4) PADOVER K., Saul. The Living Constitution. Nueva York: New American Library, 1982.

(5) FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El Ejecutivo federal y el poder Judicial", en El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones). Op. Cit. pp. 269-364.

(6) VELAZCO PIÑA, Antonio. Tlacaélel. México: Editorial Jus, 1979.

(7) Es decir, los reinos españoles se consolidaron en la persona del monarca, que por herencia fue agregando las diversas coronas, tales como las de Castilla, León, Aragón, las dos Sicilias, Valencia, Granada, y posteriormente Portugal, Nueva España, etcétera, sin que los reinos se consolidaran en un Estado nacional. En cierta forma, la estructura era semejante a la comunidad británica de naciones en el presente.

(8) TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. (1982).

(9) NORTH, Douglass. Structure and Change in Economic History. New York: W. W. Norton & Company, 1981.

## **CAPITULO VII.**

(1) KENNEDY, Paul. The Rise and Fall of the Great Powers. New York: Vintage Books, 1988.

(2) ROVERSI-MONACO, Fabio, "Descentralización (y centralización)", en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de Política. México:

Siglo XXI, 1982, pp. 527-534.

- (3) TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. (1982), p. 154-55.
- (4) Ibid. p. 163-164.
- (5) GIL VILLEGAS, Francisco, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en TORRES, Blanca. Descentralización y democracia en México. México: El Colegio de México, 1986. pp. 33-67.
- (6) HEGEL, G.F.W. Teoría del Estado.
- (7) La estructura de una sociedad moderna implica la existencia de individuos formalmente iguales ante la ley, que se organizan para realizar ciertos propósitos. Los individuos se distinguen entre sí por sus relaciones en el proceso productivo, pudiéndose entonces encuadrar en una clase social. La sociedad tradicional está organizada en base a los grupos o comunidades intermedias que naturalmente la conforman, y éstas son naturalmente las unidades sociales básicas.
- (8) Es interesante notar que sólo hasta 1976, se logró restablecer o igualar la extensión de la red de caminos y carreteras que existía en México antes de la independencia. Este es un dato que ejemplifica el deterioro que debieron sufrir los mercados a partir de 1821.
- (9) PRADO, María del Carmen. "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en TORRES, Blanca. Descentralización y democracia en México. México: El Colegio de México, 1986, pp. 119- 133.

## **CAPITULO VIII.**

- (1) BAILEY, John J. Governing Mexico. The Statecraft of Crisis Management. New York: St. Martin's Press, 1988, pp. 90-91.
- (2) MEYER, Lorenzo. "La democratización del PRI: misión imposible", en Nexos. Vol. XI, Año 11, Núm. 126, junio de 1988, p. 28.
- (3) MEYER, Lorenzo. Ibid. p. 30.
- (4) WOLDENBERG, José. "La negociación político-social en México", en GONZALEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge (coords.). Primer informe sobre la democracia: México 1988. México: Siglo XXI/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1988, pp. 118-208.
- (5) GARRIDO, Luis Javier. "Un partido sin militantes", en LOAEZA, Soledad y

SEGOVIA, Rafael. La vida política mexicana en la crisis. México: El Colegio de México, 1987.

- (6) BAILEY, John J. Op. Cit. p. 91.
- (7) SANCHEZ SUSARREY, Jaime. "¿Corporativismo o democracia?" (Ensayo ganador del concurso El Futuro de la Democracia en México), en Vuelta. Vol. 12, Año XII, Núm. 136, marzo de 1988, pp. 12-19.
- (8) Ibidem.
- (9) BAILEY, John J. Op. Cit. p. 148; y GOMEZ TAGLE, Silvia. "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano", en Estudios Sociológicos. Vol. VI, núm. 16, enero-abril, 1988, pp. 5.
- (10) Para una descripción de las funciones que ha dado el régimen a los procesos electorales vease LOAEZA, Soledad. "EL llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?", en PADUA N., Jorge y VANNEPH, Alain (comps.). Poder local, poder regional. México: El Colegio de México/CEMCA, 1986, pp. 75-85.
- (11) GOMEZ TAGLE, Silvia. "Los partidos, las elecciones y la crisis", en GONZALEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge (coords). Primer informe sobre la democracia: México 1988. México: Siglo XXI/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1988, pp. 209-284.
- (12) MOLINAR H., Juan. "Hacia un cambio en el sistema de partidos", en Cuadernos Políticos. Enero-abril de 1989, pp. 64-68
- (13) El neopanismo se refiere a la opción política interna del PAN que enfatiza el triunfo electoral como estrategia política y que distingue el grado de alineación o adhesión al sistema. La presencia de dos posturas dentro del PAN ha sido un debate que nació con el partido y se refiere a la definición de su ruta política: participar en las elecciones, imprimirle al partido vitalidad por la vía del éxito electoral y enfatizar su carácter de opositor al sistema; o en cambio, abstenerse de participar en los comicios, concentrar las energías del partido en la actividad doctrinaria, difusión de programas, educación cívica, fidelidad a los principios y rechazo a las tácticas electorales. LOAEZA, Soledad. "El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral", en LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael. Op. Cit. Ver también la manifestación del neopanismo con la postura de Luis H. Alvarez desde 1958 en MOLINAR H., Juan. Op. Cit.
- (14) GOMEZ TAGLE, Silvia. " Los partidos, . . . Op. Cit. p. 218.
- (15) Juan Molinar H. hace un análisis de la realineación de los partidos sobre

dos ejes, el ideológico y el estratégico, a diferencia del propuesto desde el capítulo III: dos ejes ideológicos, uno económico y otro político. En este caso la realineación de los partidos y las coincidencias entre ellos se dan en el eje ideológico político con respecto a la necesidad y demandas de democratización.

- (16) Las ideas básicas sobre los cambios necesarios para democratizar al PRI pertenecen a Federico Estevez. CENTRO DE ANALISIS E INVESTIGACION ECONOMICA. "Por un Partido Revolucionario Institucional sin adjetivos", en Informe sobre la economía mexicana. Año VI, Núm. 9, noviembre de 1988, pp. 15-17.
- (17) SANCHEZ SUSARREY, Jaime. Op. Cit.

## **EPILOGO.**

- (1) La información sobre la historia moderna del Japón aquí presentada ha sido tomada de KYOGOKU, Jun-ichi. The Political Dynamics of Japan. Tokyo: University of Tokyo Press, 1987; y de HUNTER, J. E. (comp.). Concise Dictionary of Moderna Japanese History. Berkeley: University of California Press, 1984.
- (2) La expresión "dinámica democrática" y el concepto subyacente están tomados de BOWLER, S. y GINTIS, H. Democracy and Capitalism: Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought. New York: Basic Books, 1987.

***Reforma del sistema político mexicano.***

*Condición para la modernización*

México

Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo

Serie Alternativas para el Futuro

agosto de 1990