

FORO INTERNACIONAL

*Antología de estudios de política
y relaciones internacionales*

VOLUMEN 3

Democratización y cambio político en México:
procesos y actores
(1988-2000)

Ma. Fernanda Somuano
y Laura Flamand
Editoras

EL COLEGIO DE MÉXICO

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES DE *FORO INTERNACIONAL*

Volumen 3

Democratización y cambio político en México:
procesos y actores
(1988-2000)

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES DE *FORO INTERNACIONAL*

Coordinadores generales
Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz/Ana Covarrubias Velasco

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS
DE POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES DE *FORO*
INTERNACIONAL

Volumen 3

Democratización y cambio político en México:
procesos y actores
(1988-2000)

Ma. Fernanda Somuano y Laura Flamand
Editoras



EL COLEGIO DE MÉXICO

324.09720904

D3837

Democratización y cambio político en México: procesos y actores (1988-2000) / Ma. Fernanda Somuano y Laura Flamand, coords. – 1a ed. – Ciudad de México : El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, 2023.

1 recurso electrónico – (Antología de estudios de política y relaciones internacionales de Foro Internacional: v. 3)

ISBN 978-607-564-457-8 (ePub)

Requisitos de sistema: programa lector de archivos ePub.

1. Democratización – México – Historia – Siglo XX. 2. México – Política y gobierno – 1988-1994. 3. Democracia – México – Historia – Siglo XX. 4. México – Política y gobierno – Siglo XX. I. Somuano Ventura, María Fernanda, coord. II. Flamand Gómez, Laura, coord. III. Ser.

Primera edición, 2023

D.R. © EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.
Carretera Picacho Ajusco núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Alcaldía Tlalpan
14110, Ciudad de México
www.colmex.mx

ISBN 978-607-564-457-8

Conversión gestionada por:
Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it ® 2022
+52 (55) 52 54 38 52
contacto@ink-it.ink
www.ink-it.ink

Índice

Introducción

José Antonio Crespo

Equilibrio de fuerzas y acuerdo democrático: el caso de México

José Antonio Crespo

La resistencia al cambio

Rafael Segovia

Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano

Alonso Lujambio

Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari

Francisco Gil Villegas

La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996

Lorenzo Meyer

Gobierno y oposición en México. El Partido Acción Nacional

Soledad Loaeza

La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas

Mauricio Merino

El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalizaron

Jean-François Proud'homme

Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México

Todd A. Eisenstadt

Los empresarios y la democracia en México

Carlos Alba Vega

Agradecimientos

INTRODUCCIÓN

Ma. Fernanda Somuano

Laura Flamand

La selección de textos que presentamos en esta antología pretende ofrecer un panorama del proceso de democratización en México y algunos de los cambios ocurridos a partir de la elección crítica de 1988. Nos centramos en rastrear los antecedentes de la llegada de Carlos Salinas a la presidencia de la República, para luego analizar lo que sucedió durante su administración y la profunda transformación que ocurrió en el país durante los noventa. Entre otros cambios, reformas constitucionales en materias que habían sido intocables hasta entonces, el protagonismo de actores que hasta ese momento habían sido pasivos (tales como el Poder Legislativo, los partidos de oposición, los tribunales electorales estatales o los empresarios), el desarrollo del presidencialismo o las políticas descentralizadoras, éstos son algunos de los temas que tratan los artículos seleccionados y que permiten visualizar, desde distintos ángulos, los cambios gestados en las últimas dos décadas del siglo XX y que culminaron con el triunfo electoral de Vicente Fox en el 2000.

LOS ANTECEDENTES DE LA DEMOCRATIZACIÓN

En América Latina, la década de los ochenta representó un periodo de profundas transformaciones, tanto económicas como políticas. En términos económicos, la región experimentó un proceso de cambio económico no visto desde los años treinta, que involucró la privatización de empresas paraestatales, la apertura comercial, la liberalización financiera, la reducción de la inflación y de la deuda pública, así como la desregulación de mercados. En términos políticos, fue un periodo en el cual muchos países transitaron a la democracia. México no fue la excepción, aunque su proceso de

democratización fue más largo y lento que el de muchos países de la región.

Existen diversos enfoques que pretenden explicar la democratización de los sistemas políticos en general y el mexicano en particular. El enfoque modernizador vincula el desarrollo material de una sociedad con el proceso de urbanización y la paulatina apertura del régimen. Como lo expresó Lipset, diversos aspectos del desarrollo económico (industrialización, urbanización, riqueza y educación) están tan estrechamente relacionados entre sí que forman un factor que se correlaciona con la democracia.¹ El desarrollo socioeconómico genera cambios sociales que pueden facilitar la democratización, especialmente la organización de la clase media.²

La explicación cultural, en cambio, considera que el proceso de democratización consiste en la implementación de un conjunto de valores que determinan las actitudes de los sujetos respecto al Estado de derecho, el respeto a la legalidad y otros factores importantes para la democracia. Inglehart sostiene que la construcción de la democracia no se basa únicamente en un deseo expresado por esa forma de gobierno, sino que las democracias nacen como resultado de la mezcla de ciertos aspectos sociales y factores culturales.³ El autor afirma, de hecho, que existe causalidad unidireccional entre la cultura política y la estabilidad democrática. Es decir, la primera es causa de la segunda.⁴

En el primer artículo incluido en este volumen, José Antonio Crespo opta por resaltar las virtudes analíticas del enfoque del equilibrio de fuerzas como condición necesaria para la implementación y manutención de un régimen democrático. La idea central es simple: para que pueda existir una democracia es necesario que los actores políticos relevantes del sistema cuenten con un equilibrio de fuerza tal que el enfrentamiento armado no sea una alternativa viable. Debe haber, además, una disposición de todas las partes en pugna por conceder beneficios al otro, haciendo prevalecer la negociación. Esta lógica necesita estar acompañada de un sistema legal y un marco institucional lo suficientemente fuerte como para disuadir a las facciones de desconocer los resultados de las elecciones. De acuerdo con Przeworski, en eso consiste la institucionalización de

la democracia. Es decir, este régimen se institucionaliza cuando todos los contendientes están dispuestos a jugar con las reglas del juego democrático y los perdedores aceptan su derrota.⁵ Según el autor, en el caso mexicano, aunque estaba lejos de ser una democracia en los setenta, el ánimo de negociación entre los actores, especialmente entre los partidos de oposición y el partido dominante, se fortaleció conforme el segundo —con el objeto de legitimarse— fue dando concesiones a los primeros. Este proceso fue más claro a partir de la reforma de 1977.

Diversos autores han catalogado al movimiento estudiantil del 68 como un detonante de la limitada apertura política que el presidente López Portillo inició mediante la citada reforma electoral de 1977. La represión de 1968 y los movimientos guerrilleros que siguieron a ésta pusieron en claro la necesidad de un cambio político importante. El régimen requería nuevas fuentes de legitimidad y el ámbito electoral se percibía como el medio idóneo para canalizar las demandas de democratización de los estudiantes del 68, el movimiento de los trabajadores en los setenta y de diversos grupos de clase media. Como sostiene Segovia, el propósito de las reformas de 1973 era:

Lograr una reforma legal, limitada, contenida por los propios límites del sistema político vigente. No se busca [...] lograr una redistribución total de las fuerzas en el interior del sistema, de manera tal que cambie la naturaleza de éste, sino reordenar algunos elementos disfuncionales y conferirles de manera exclusiva la función que deben ejercer en un régimen pluralista democrático y representativo, pero teniendo siempre presente que se trata de un régimen de partido dominante.⁶

Soledad Loaeza describe el movimiento del 68 como una coyuntura crítica en el proceso de democratización mexicano, pero también lo inscribe dentro de una dinámica más amplia que buscó restar autonomía al Estado y crear una esfera de rendición de cuentas más amplia que la vigente hasta entonces.⁷ El movimiento estudiantil fue un intento por canalizar demandas de sectores sociales más amplios no integrados dentro del modelo corporativo priista y tuvo efectos importantes en la progresiva apertura del régimen. El movimiento estudiantil significó una doble advertencia para el gobierno: por un lado, amenazaba con disminuir la ya diezmada

autonomía estatal; por otro, la movilización y politización de las clases medias atentaba contra el orden social que el Estado tenía el compromiso de mantener. Este suceso, la respuesta represiva del gobierno y la presión social que se generó como consecuencia fue un impulso importante para las reformas político-electorales de los sexenios de Echeverría y López Portillo y habría de permear el discurso democratizador de la oposición al régimen durante la tan controvertida elección de 1988.

La década de los ochenta inicia con importantes cambios en el ámbito económico. En diciembre de 1982, Miguel de la Madrid anunció su primer paquete de estabilización económica (PIRE). El programa comprendía un aumento en la recaudación de impuestos y de otros rubros del presupuesto. También contemplaba una reducción del gasto público, de modo que el déficit fiscal se reduciría hasta casi la mitad de su nivel de 1982 en poco más de un año. La reestructuración de 1983 redujo sustancialmente los pagos del principal que se vencían entre 1983 y 1984. Sin embargo, a mediados de 1985, México enfrentó otra crisis de balanza de pagos. El gobierno respondió devaluando el peso, reduciendo el déficit fiscal y el crédito interno. El efecto de estas medidas en el corto plazo fue frenar el crecimiento económico y acelerar la inflación de nueva cuenta.

A diferencia de lo ocurrido con el programa de 1983, el programa de estabilización se acompañó de medidas estructurales que aceleraron la liberalización comercial. El énfasis en esta liberalización marcó el inicio de un cambio fundamental de la estrategia de desarrollo del país.⁸

A partir de 1984 comenzaron a adoptarse medidas encaminadas a transformar la economía mexicana. El primer y más importante paso consistió en la reducción de la deuda pública, lo cual a su vez eliminaría la excesiva liquidez de la economía. Los equilibrios monetario y fiscal eran condiciones necesarias para lograr una economía estable. La reforma estructural trataba de generar mayor eficiencia en el aparato económico. Una de las acciones para lograrlo fue la venta, transferencia y liquidación de cientos de empresas paraestatales. Casi tres cuartas partes de las 1 200 empresas del Estado se vendieron, incluidas algunas muy significativas como Teléfonos de

México (Telmex), bancos comerciales, empresas mineras y acereras, ingenios azucareros y compañías aéreas. Asimismo, diversas áreas de la economía se desregularon. Otros componentes del cambio estructural incluyeron la liberalización del comercio exterior y diversas políticas para facilitar la inversión extranjera y permitir la competencia de compañías transnacionales.⁹

La sociedad mexicana de los ochenta había disfrutado un largo periodo de estabilidad política y de crecimiento económico. Había tenido un proceso continuo de urbanización, de modo que el sector servicios representaba más de 57% del producto nacional bruto y empleaba a 48% de la población económicamente activa, mientras que la industria y la agricultura empleaban un poco más de 25%, respectivamente. Contaba, además, con una importante planta industrial y con una estructura ocupacional relativamente compleja.

Sin embargo, los cambios derivados de cuatro décadas de crecimiento económico no trajeron consigo las transformaciones políticas previstas por la teoría de la modernización. Además, como mencionamos antes, a partir de 1983 las elecciones empezaron a canalizar buena parte del descontento articulado por empresarios y clases medias, cuyas expectativas de prosperidad estaban amenazadas por la inflación y la aparente incompetencia gubernamental para resolver las dificultades de la economía. Por ende, entre 1983 y 1988, la oposición partidista obtuvo un importante incremento de su presencia e influencia políticas. De ahí que se pensara que el régimen político mexicano había iniciado un proceso de transición hacia formas y prácticas cuya legitimidad sólo podría alimentarse en las urnas. En palabras de Molinar: “Aunque no hay estudios precisos de la relación entre desempeño económico y comportamiento electoral, es claro que la crisis económica de 1986-1988 fue el preámbulo de lo que ocurriría en la elección presidencial de 1988”.¹⁰

LA ELECCIÓN CRÍTICA DE 1988 Y SUS CONSECUENCIAS

La elección presidencial de 1988 fue, sin duda, un punto crítico en la historia política reciente de México. En esa elección ocurrió una transferencia masiva de votos del PRI al Frente Democrático Nacional

(FDN), la recién creada oposición de izquierda, lo que trastocó la hegemonía de ese partido. Pero además, aun cuando el candidato del Frente no llegó a la presidencia, las movilizaciones que se organizaron para cuestionar esa elección sentaron las bases para la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo cual aceleró la transformación del sistema de partidos y apuró la transición democrática en el país.

En su artículo “La resistencia al cambio”, Rafael Segovia analiza cómo el PRI modificó de manera progresiva y moderada su organización interna y sus relaciones con los demás actores, con el fin de enfrentar la plétora de cambios que hemos descrito. De acuerdo con Segovia, las elecciones de 1988 representaron un contratiempo importante para la estabilidad del sistema político. La escisión del ala izquierda del partido significó la conformación de un bando de oposición que puso en entredicho la legitimidad de la victoria electoral del partido oficial. La pérdida de legitimidad implicó que el PRI tuvo que ceder aún más en sus negociaciones con los demás partidos. Los puestos de elección popular, en consecuencia, se convirtieron en materia de negociación entre el PRI y la oposición. Esto, a su vez, generó la pérdida progresiva de control del partido oficial en varias entidades del país en los planos estatal y municipal.

Para Alonso Lujambio, las elecciones presidenciales de 1988 fueron el inicio de la transición hacia la democracia que, aún con gran lentitud y marcadas ambigüedades, experimentó el sistema político mexicano. En su artículo “Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, Lujambio centra su atención en el hecho de que, dado que en esa elección el PRI no obtuvo el control de dos tercios de la Cámara de Diputados, por primera vez en décadas tuvo que negociar el contenido de cambios fundamentales para el país con otras fuerzas políticas. Uno de los argumentos centrales que la dirigencia del PRI abanderó a partir de esa elección fue que la combinación de presidencialismo, multipartidismo y proporcionalidad en la representación en la Cámara Baja conduciría al inmovilismo gubernamental y, por lo tanto, a la ingobernabilidad del sistema político en su conjunto. Por ende, en 1989 se decidió reformar la norma electoral para reforzar

una cláusula que ya existía, claramente violatoria de la noción de representación política justa y equitativa. En caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta de los votos en elecciones a la Cámara de Diputados, el Instituto Federal Electoral (IFE) distribuiría curules adicionales al partido que hubiese conquistado la mayoría relativa de los votos (presuntamente el PRI) para garantizarle una clara y firme mayoría de curules. El principal objetivo de aquella reforma era garantizar “la gobernabilidad del proceso político constitucional”.

Lujambio es tajante al afirmar que la llamada “cláusula de gobernabilidad” no podía justificarse con argumentos democráticos. Sin dejar de reconocer que una auténtica democracia enfrenta una tensión constante entre distintos objetivos no siempre reconciliables, tales como la eficiencia y la agilidad en el proceso de toma de decisiones *versus* el imperativo democrático de encontrar un consenso mayoritario a través de la negociación y el acuerdo políticos, el autor afirma que hay arreglos institucionales que podían permitir la estabilidad y eficiencia de una democracia presidencial. La combinación de un sistema de tres partidos disciplinados, con un Poder Legislativo fuerte y un sistema electoral proporcional dentro de la esfera institucional del régimen presidencial “es una ecuación democrática posible para el México de hoy” (p. 560).

La elección de 1988 fue crítica no sólo por los cuestionamientos de fraude, también porque dio lugar a reformas constitucionales muy importantes que, a su vez, llevarían a lo que Gil Villegas llama “una verdadera reforma del Estado en México” (p. 158). En su artículo intitulado “Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, el autor detalla las modificaciones más significativas que sufrió la Constitución durante la presidencia de Carlos Salinas. En las Legislaturas LIV y LV, que correspondieron al sexenio de Salinas, se modificaron 34 artículos constitucionales. Sólo en 1990 se creó un organismo autónomo para organizar las elecciones federales y el Tribunal Federal Electoral para resolver de manera definitiva las impugnaciones de los resultados electorales; se reorganizaron las reglas para la elección de diputados de representación proporcional; se estableció que las resoluciones de los

colegios electorales fueran definitivas; se suprimió el carácter estratégico de la banca, lo que preparaba el camino para su reprivatización. En los siguientes tres años continuó la ola reformista. En 1993 se dio otro paso fundamental en el desarrollo político de México al establecerse los siguientes puntos: se pactó la reforma política para la elección popular del gobierno del Distrito Federal; se suprimió la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados; se estableció que en ningún caso un partido podría contar con más de 315 diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional; se instituyó que en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían cada seis años cuatro senadores (tres de mayoría relativa y uno de primera minoría), lo cual incrementó su número total de 64 a 128; se estableció un tope en el gasto de las campañas y se normó el financiamiento público y privado de los partidos políticos; se reglamentó la función de los observadores nacionales en el proceso electoral. Además, se sumaron otras reformas ampliamente debatidas, referentes a los artículos 27, 102 y 130 de la Constitución.

La reforma al artículo 27 constituyó un cambio de gran importancia porque transformó el régimen de la propiedad agraria y, por lo tanto, las relaciones de la sociedad rural. Por primera vez se permitiría a los ejidatarios asociarse, otorgar el uso de tierras, transmitir sus derechos parcelarios e incluso el dominio de su parcela. La reforma al artículo 102 introdujo la expresión “derechos humanos” por primera vez en el texto de nuestra Constitución y sentó las bases constitucionales para la creación de organismos especializados para la defensa y protección de los derechos humanos en los niveles federal y estatal, más específicamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y más adelante las comisiones estatales. Esta comisión sería un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que se ocuparía de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, y se estructuró según el modelo de escandinavo de *ombudsperson*.

Finalmente, la reforma al artículo 130 intentaba “modernizar las relaciones entre las Iglesias y el Estado”, aunque para muchos fue un claro retroceso, pues devolvió poder a un actor que nunca se

caracterizó por respetar la ley ni al Estado mexicano: el clero católico. Al anunciar la ley, Salinas anunció tres límites a la misma: la educación pública seguiría siendo laica, el clero no intervendría en los asuntos políticos y no se permitiría la acumulación de bienes materiales a las Iglesias o agrupaciones religiosas. Así, con excepción de esta última reforma, todas las demás fueron vistas por actores nacionales e internacionales como pilares del cambio modernizador que se avecinaba en México.

El artículo de Lorenzo Meyer analiza el desarrollo de la institución presidencial en esta década de cambios. De acuerdo con el autor, la figura presidencial comenzó a debilitarse desde finales de los sesenta y el decaimiento se agudizó con el declive del proyecto económico proteccionista de la posrevolución. Durante el sexenio de Salinas de Gortari, según Meyer, la figura presidencial se fortaleció. Después de la transformación del modelo económico, derivada de la crisis de la deuda de 1982, el presidente tuvo que construir nuevas alianzas que legitimaran su predominio. La añeja estructura corporativista comenzó a desmoronarse para dar paso a un nuevo conjunto de actores que se beneficiaron de los cambios en la política económica y de gasto público. Entre estos actores se cuentan los grandes corporativos empresariales que con alianzas estratégicas con las élites políticas y ciertas empresas transnacionales se beneficiaron de la privatización de empresas y la apertura de mercados. Otro grupo que el PRI también intentó movilizar electoralmente a favor del sistema presidencialista, fueron las personas más vulnerables quienes recibieron los beneficios de nuevos y ambiciosos programas de asistencia social con ayudas focalizadas que el gobierno federal insistió en administrar directamente.

CAMBIOS EN EL ESCENARIO POLÍTICO Y SUS ACTORES

A partir de la década de los noventa, el panorama político mexicano se alteró de manera significativa. El sistema de un solo partido se sustituyó con una mezcla de diferentes partidos de oposición en gobiernos estatales y municipales. Por primera vez en la historia del país, los partidos políticos no sólo serían tolerados, sino que se

reconocían como actores relevantes para el funcionamiento del sistema político.

En su artículo “Gobierno y oposición en México. El Partido Acción Nacional”, Soledad Loaeza presenta un agudo análisis sobre el Partido Acción Nacional (PAN), un actor que jugó un papel decisivo en el proceso de cambio que el país experimentó desde finales de la década de los ochenta. A partir de 1988, el PAN y los otros partidos opositores desarrollaron la capacidad necesaria para promover u obstruir las decisiones del gobierno. Así, una oposición relevante y activa en el contexto de elecciones competitivas empezaba a percibirse como un camino que llevaría, finalmente, a institucionalizar el conflicto político y la democracia.

De acuerdo con Loaeza, el avance del PAN radicó en dos elementos: por un lado, la imagen positiva del partido y su clara identidad de organización opositora; por el otro, la estrategia de cooperación con el gobierno, que la dirigencia del partido adoptó desde 1988. Así, la principal fuerza del PAN fue jugar el papel de “oposición leal” en el sistema político, pues mantuvo un compromiso claro con un régimen constitucional que se fundaba en los principios del liberalismo político.

En 1995 se llevaron a cabo elecciones locales en seis estados. El PAN ganó en casi todas las capitales estatales en disputa y en la mayoría de las grandes ciudades. Estos triunfos hicieron pensar a los dirigentes del partido que era posible ganar la mayoría en el Congreso en 1997 y la presidencia de la República en el 2000. Sin duda, el éxito electoral del PAN se relacionaba con una fuerte caída de la popularidad del PRI que se explica, sobre todo, por las consecuencias de la crisis y la recesión económica. Pero, también, con la estrategia de cooperación con el gobierno de Salinas y con su capacidad para establecer alianzas con fuerzas locales. De acuerdo con Loaeza, el efecto más notable de esa política de alianzas con las fuerzas locales fue incrementar la presión sobre la estructura federal para descentralizar el poder político.

La descentralización es justamente el tema que trata el artículo de Mauricio Merino incluido en esta antología. En “La (des)centralización en el sexenio de Salinas”, el autor analiza este

proceso en la administración pública mexicana desde los años setenta. El tema surgió, en principio, como una reacción tardía frente a las dificultades que comenzaron a surgir de la excesiva concentración de las decisiones en el gobierno central hacia finales de los años sesenta, pero entró en la agenda gubernamental hasta la segunda mitad de los ochenta, cuando se reconoció el agotamiento del modelo de desarrollo que había operado por décadas. Cuando el modelo de desarrollo comenzó a dar muestras de fatiga y el sistema político ya no fue capaz de responder con la misma eficacia a las nuevas demandas planteadas por una sociedad cada vez más participativa y más renuente a los conductos políticos señalados por el partido oficial, una de las primeras salidas del régimen para abrir el camino de la liberalización política fue fortalecer las capacidades de respuesta de los gobiernos estatales y municipales.

Entre 1983 y 1988 se impulsó, por primera vez, una política completa de descentralización integral que intentó multiplicar la capacidad de respuesta de los tres niveles de gobierno ante las crecientes demandas acumuladas y la incapacidad del gobierno nacional. En esa etapa surgieron las principales contradicciones entre la voluntad de descentralizar y las débiles capacidades de los gobiernos locales. En el sexenio de Carlos Salinas se pretendió implementar un solo mecanismo de colaboración intergubernamental que se subordinó a la política social del sexenio y, especialmente, al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Es en esta última etapa, brotó con mayor nitidez la paradoja de la descentralización homogénea y la rápida sustitución de las administraciones locales por delegaciones del gobierno nacional para obtener resultados expeditos. Así, los procesos de descentralización en esos años fueron sobre todo administrativos, pero no se descentralizaron las decisiones ni política, ni jurídicamente.

Otro de los actores fundamentales de la transición democrática fue, sin duda, el PRD. Este partido se constituyó formalmente en mayo de 1989, a raíz de una fractura en el priismo y de una intensa movilización de rechazo a los resultados de la elección de 1988. El partido logró unir a varias de las fuerzas de izquierda del país y, como todo partido recién creado, casi desde su fundación enfrentó el reto

de institucionalizarse.

En su texto “El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización”, Jean François Prud’homme analiza cómo el partido tuvo que abandonar su concepción de partido-movimiento social para definirse de forma más clara como una institución en busca del poder político mediante la ruta electoral. El autor destaca tres elementos que fueron decisivos para configurar al PRD: el proceso de escisión del PRI, la creación de una coalición electoral en torno a la figura del candidato único y el estilo de la primera campaña electoral basada en la movilización social. Esto contribuyó a la posibilidad de mantener cierta ambigüedad entre un modelo de partido de masas y un movimiento social.

En los años que siguieron a la creación de PRD, el partido no pudo mantener el apoyo electoral que el Frente Democrático Nacional tuvo en 1988. El liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas logró conservar la cohesión de la organización en sus primeros años de vida, pero paradójicamente ese mismo liderazgo actuó en contra de una normatividad partidista estable y eficiente.

Con la victoria de Cárdenas en el Distrito Federal en 1997, el PRD se inauguró como partido en el gobierno. A ese triunfo le siguieron otros en distintos estados donde el PRD encabezó coaliciones anti-PRI con otros partidos. La experiencia en los gobiernos locales permitió que los cuadros perredistas se profesionalizaran e introdujo una nueva dinámica territorial que, según el caso, complementó o contrarrestó la de las corrientes internas. Sin embargo, los continuos conflictos internos del partido perjudicaron su imagen pública y, por ende, disminuyeron el apoyo del electorado en los años subsecuentes.

Un actor poco estudiado es el Poder Judicial, y de manera más específica, los tribunales electorales estatales. En su artículo “Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México”, Todd Eisenstadt y Lorena Murillo analizan el periodo 1989-1998 y concluyen que, aunque en esos años abundaron las negociaciones poselectorales entre el PRI y la oposición, también se pusieron en marcha los tribunales electorales

que paulatinamente fueron ganando eficacia.

Los autores muestran cómo, durante los gobiernos priistas, las instituciones electorales estatales fueron ignoradas en gran medida para resolver los conflictos poselectorales. En lugar de interponer recursos legales ante los tribunales electorales, los partidos de oposición y el gobierno federal solían negociar arreglos extralegales para resolver los conflictos derivados de las elecciones locales. Con estas negociaciones informales, también llamadas “concertaciones,” los partidos de oposición obtenían ciertos beneficios del régimen autoritario; mientras, el PRI procuraba responder a las demandas de sus opositores sin perder control de la apertura electoral.

Cuando a mediados de los ochenta el ideal de justicia electoral empezó a ganar credibilidad, los estados comenzaron a actualizar su normativa con relación a la ley federal electoral. Con un retraso de entre dos y 10 años respecto a las reformas electorales federales de 1986, 16 de los 32 estados aprobaron la creación de tribunales en la materia en 1989. Hacia 1996, todos los estados contaban ya con ellos, a la vez que casi la mitad de los mismos sustituyó la certificación del colegio electoral por la de una institución electoral. Conviene resaltar que la creación de tribunales electorales eficaces no se tradujo en la disminución esperada en el número de conflictos poselectorales. La cantidad de conflictos se redujo drásticamente durante los últimos tres años del periodo analizado, cuando los partidos de oposición optaron por cumplir con las normas de las instituciones electorales, en lugar de recurrir a las “concertaciones”.

El último artículo que incluimos en esta antología se refiere a un actor cuyo papel fue fundamental en el inicio y fin del siglo xx mexicano: el empresariado. Carlos Alba discute la presencia y poder de los empresarios —antes y durante la transición democrática en México— en su texto “Los empresarios y la democracia en México”.

Alba afirma que el Estado mexicano abrió las puertas a los empresarios al campo de la economía y los negocios. Los arropó como pudo para que crecieran y se desarrollaran como clase social. A cambio, en virtud de un pacto tácito, los empresarios permanecieron alejados de la política, lo cual no impidió que muchos políticos a lo largo del siglo xx se convirtieran en empresarios. Este fenómeno se

invirtió al final del siglo, cuando a partir de la empresa llegaron a la política, como Vicente Fox. El espacio de acción de los empresarios se limitó al campo económico, aunque el gobierno les consultaba en materia de política económica. La falta de representación política se suplía con relaciones informales y personales mediante las cuales expresaban sus demandas y defendían sus intereses.

Cuando aparecieron conflictos que no pudieron resolverse por esos mecanismos, los empresarios prefirieron crear sus propias instituciones, las cámaras y confederaciones de industriales y comerciantes: la Coparmex (1929), el Consejo Mexicano de Negocios (1962) y el Consejo Coordinador Empresarial (1975), entre otras. Muchos de los empresarios que transgredieron la norma de no participar políticamente surgieron de los centros patronales y de las cámaras de comercio locales y regionales.

Desde la expropiación bancaria, el descontento empresarial llevó a formas de acción inéditas. Los canales tradicionales, a través de presiones y cabildeo con el presidente y las secretarías involucradas en las políticas públicas relacionadas con la economía, resultaron insuficientes para algunos grupos empresariales que, en consecuencia, se dividieron. Los más radicales se ampararon por un tiempo en algunas organizaciones de la cúpula y las pusieron al servicio del cambio que buscaban; otros siguieron presionando dentro del sistema. Ambos grupos, sin embargo, actuaron de manera directa en la política partidaria y electoral con el apoyo de algunas de sus organizaciones: El empresariado se convirtió, de este modo, en un conjunto de nuevos actores políticos diverso en estrategias e intereses.

¹ Seymour Martin Lipset, “El hombre político” (1963), p. 41.

² Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America, vol. 4.*, Boulder, Lynne Rienner, 1989.

³ Ronald Inglehart y Christian Welzel, “Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy”, *Perspectives on Politics*, 8.2 (2010): 551-567.

⁴ Ronald Inglehart y Paul Abramson, “Economic Security and Value Change”, *American Political Science Review*, 88 (1994): 336-354. Véase también, Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁵ Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in*

Eastern Europe and Latin America, Studies in Rationality and Social Change, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

⁶ Rafael Segovia, “La reforma política: el Ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973”, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 92.

⁷ Soledad Loaeza, “Los orígenes de la transición, 1968”, *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 1, 1989.

⁸ Nora Lustig, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 115-119.

⁹ Mauricio González, “Crisis and Economic Change in Mexico”, en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio, *Mexico under Zedillo*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 39.

¹⁰ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 207-208.

EQUILIBRIO DE FUERZAS Y ACUERDO DEMOCRÁTICO: EL CASO DE MÉXICO

José Antonio Crespo

INTRODUCCIÓN

Condiciones de la democracia y distintas variables han sido consideradas como fundamento de la construcción democrática, y encuadradas en diversas perspectivas teóricas y filosóficas. Así, la democracia ha sido vista como resultado de ciertas condiciones sociales y económicas subyacentes en una sociedad, tales como una estructura social relativamente descentralizada o la existencia de grupos influyentes económica y políticamente, que logran mantener una cierta autonomía respecto del poder, capaces de construir un muro de contención frente a éste.¹¹ Buena parte del esfuerzo en la ciencia política moderna —aunque por cierto también en la clásica— se ha centrado en encontrar una explicación plausible a la instauración exitosa de la democracia política, así como a su consolidación (lo que supone una probabilidad más o menos elevada de permanencia en el tiempo). La existencia misma de tal régimen político en distintas sociedades modernas ha estimulado el interés por despejar el secreto de su éxito innegable —aunque relativo— en su empeño por alcanzar las metas básicas de la democracia.

Por un lado, la capacidad del poder civil de diferenciarse del Estado eclesiástico y de las oligarquías tradicionales, y de subordinarlas a su mandato, ha sido un elemento concurrente en el surgimiento de la democracia. Allí donde el clero o la aristocracia terrateniente han tenido fuerza para resistir el embate secular, la democracia ha encontrado mayores dificultades para abrirse paso. La centralización política y el autoritarismo han sido un instrumento necesario, aunque temporal, para domeñar a los grupos beneficiarios del orden tradicional. Pero ello mismo ha obligado a sacrificar la democracia en aras del cambio

social.¹² Por supuesto, también algunas condiciones económicas y sociales han sido destacadas como imprescindibles —o al menos deseables— para el surgimiento de una sociedad democrática: niveles elevados de urbanización, escolaridad, ingreso, diferenciación social, etcétera.

Otras perspectivas han hecho hincapié más en el carácter interno de los hombres, líderes o ciudadanos para explicar las posibilidades de surgimiento y consolidación de un orden político democrático. Dentro de esta perspectiva coexisten un enfoque psicológico y otro sociológico. El primero resalta como explicación de diversos regímenes autoritarios y despóticos la amplia difusión de deformaciones caracterológicas, tanto en líderes como en ciudadanos.¹³ O también el predominio entre la clase política de la “personalidad autoritaria”, cuyos rasgos favorecen conductas despóticas y arbitrarias. La democracia sería, por ende, resultado de una transformación interior de la estructura emocional en la que, mientras mayor sea la salud mental desarrollada, más clara será la proclividad a desplegar conductas y actitudes propicias a ella, como la tolerancia, el respeto por el derecho de los demás, la productividad, la honestidad y la responsabilidad social.

Una perspectiva macrosocial pondría mayores esperanzas en los procesos generales de socialización para infundir valores y actitudes más o menos propicios a los procesos democráticos, como son la autoafirmación, la eficacia política, la disposición a la defensa de los derechos propios y a la participación política, la busca de una información más adecuada para ejercer una supervisión del poder: es decir, la formación de una cultura cívica, correspondiente y complementaria de una estructura política democrática.¹⁴ Esta cultura cívica aparece, a su vez, como resultado de dos procesos, más o menos diferenciados. Distintas escuelas hacen más hincapié en uno u otro de estos procesos.

La teoría de la modernización plantea el problema desde una perspectiva evolucionista: la cultura cívica es resultado de la modernización social, que implica entre otras cosas la diferenciación de los procesos e instituciones sociales más amplios, orientados a la racionalidad y la optimización de los recursos sociales. Entre estos

procesos destacan la urbanización, la racionalización económica, generalmente acompañada de la industrialización, la especialización funcional, la diversificación y multiplicación de los medios y canales de comunicación, la secularización de la cultura, la meritocracia como criterio central de la estratificación social, la racionalidad burocrática, etc. Estos procesos de cambio social producirían gradualmente una revolución en la conciencia cívica de los grupos afectados, de tal forma que adquirieran valores y actitudes incompatibles con un régimen autocrático, y por ende provocarían el surgimiento y mantenimiento de uno de corte democrático.¹⁵

El segundo enfoque culturalista es más estático que evolutivo, aunque a veces aparece como complementario de la teoría de la modernización: se fundamenta en la organización de un amplio aparato de socialización política que fomente en los sujetos sociales una cultura fundamentalmente democrática, haciendo congruente su mensaje socializador. Si los diversos agentes socializadores, tales como la familia, la escuela, los medios de difusión, la empresa y el sindicato, emiten un mensaje claramente democrático, entonces los ciudadanos así socializados desplegarán un comportamiento compatible con ese tipo de régimen. También suele hacerse hincapié en que la estructura interna de tales agentes socializadores, a su vez, debe respetar un formato básicamente democrático, de modo que el aprendizaje sea resultado tanto de un mensaje doctrinario como de una experiencia personal directa. El resultado no puede ser otro que una ciudadanía plenamente consciente de los valores democráticos que busque, exija y defienda un orden político correspondiente a ese ideario.¹⁶

Sin negar el valor teórico de todos estos enfoques, y la conveniencia de que algunos de los elementos que destacan estén presentes en la formación de un régimen democrático, aquí nos centraremos en una variable netamente política: el equilibrio de poder que debe existir en un momento determinado, entre dos o más grupos o partidos, para establecer una negociación básica acerca de cómo distribuir y ejercer el poder, de manera tal que todos los participantes puedan aspirar efectivamente a ocuparlo. Se parte de la hipótesis de que, sin un equilibrio mínimo suficiente de esta naturaleza, la democracia difícilmente podrá surgir con bases sólidas y duraderas. También

proponemos que, en tanto exista ese equilibrio, otras condiciones destacadas por los demás enfoques podrían muy bien estar ausentes (parcial o completamente) sin menoscabo de la oportunidad democrática.

Podría, por ejemplo, no existir líderes ni ciudadanos emocionalmente sanos o desarrollados, en los términos en que los enfoques psicológicos lo han establecido. También podría surgir un acuerdo democrático entre actores fundamentalmente autoritarios y sin que una cultura cívica permeara a la sociedad civil. Igualmente, el nivel de modernización social podría no ser sumamente elevado. De hecho, las primeras democracias no surgieron precisamente en la época moderna, si bien es cierto que las democracias modernas, surgidas en los Estados nacionales, en verdad presentan mayores retos y complicaciones que las democracias directas de las ciudades-Estado de la Antigüedad. En cambio, sin ese equilibrio un orden autoritario puede sobrevivir incluso en medio de altos niveles de modernización social, al menos por muchos años. O bien, algunas personalidades democráticas dentro de la clase política no podrían resistir el influjo de la concentración de poder en un solo grupo o partido. O se verían arrollados por la marejada de poder en sus manos, y por las circunstancias que exigen firmeza y energía en el mando, o bien podrían ser desplazados por otros correligionarios menos escrupulosos, dispuestos a actuar con mano dura. Por último, la difusión social de valores y actitudes compatibles con la democracia puede no dar como resultado una democracia cuando el poder está mal distribuido, pues a pesar de todo los actores y grupos políticos — incluidos los ciudadanos medios— suelen comportarse más en función de sus intereses inmediatos que de ideales abstractos. El ideario democrático a su disposición probablemente cubriría la función de racionalizar en términos democráticos un ejercicio autoritario del poder. Así, pues, se destaca la necesidad de que el poder directo esté distribuido de manera más o menos equitativa antes de que esa misma distribución quede formalmente reglamentada e institucionalizada. De no ser así, incluso una cobertura formalmente democrática será tan sólo el caparazón de un régimen realmente centralizado y esencialmente autoritario.

LA ESENCIA DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA

Antes de seguir con el análisis detallado del equilibrio de poder y sus efectos sobre los participantes, conviene especificar lo que se entiende por *democracia*, así como sus metas y objetivos básicos: es decir, su racionalidad política. La democracia, desde el punto de vista político, podría definirse en términos generales como un régimen que favorece la responsabilidad pública (legal y política) de los gobernantes; esto es, la capacidad de la ciudadanía o sus representantes para llamar a cuentas a sus líderes a causa de un ejercicio inadecuado o abusivo del poder. Este objetivo puede lograrse, en algún grado importante por medio de distintos mecanismos institucionales que suelen identificarse precisamente con un régimen democrático: una constitución escrita que fije las reglas de acceso y ejercicio del poder; la separación de los poderes estatales; la existencia de libertad de opinión, expresión y asociación; la competencia partidista, que permita a más de un grupo la oportunidad real de tener acceso al poder, y un sistema de participación que posibilite a la ciudadanía influir decisivamente sobre el resultado de tal competencia por el poder.¹⁷

Cualquier sistema que carezca de los dispositivos eficaces para ello quedará fuera de la categoría de democracia política. Es cierto que al hablar de democracia se puede establecer un continuo de “grados” de democracia en donde podrían ser ubicados distintos sistemas políticos. La mayor o menor democracia podría determinarse a partir de la eficacia de las instituciones políticas para llamar a cuentas a los gobernantes y así imponerles un mínimo suficiente de responsabilidad pública. Pero, como señala Sartori, en algún punto habrá que hacer la distinción cualitativa de lo que es y no es democracia, y ubicar los diversos sistemas políticos en consecuencia, pues no tendría sentido decir que todos son democracias en mayor o menor grado, como tampoco lo tendría señalar que ninguno lo es, pero unos menos que otros. En cambio, es posible distinguir primero los regímenes democráticos y luego hablar de distintos grados de democracia en cada uno de ellos.¹⁸ No existe ciertamente un modelo único de democracia que deba ser adoptado por todos los países: cada país ha hecho una adaptación del modelo democrático según sus propias

condiciones y necesidades. Pero en tanto sus instituciones políticas no sean capaces de llamar a cuentas a los gobernantes “desde abajo” —es decir, por iniciativa de los ciudadanos o sus legítimos representantes—, a causa de una gestión política ineficaz o abusiva, tales sistemas no podrán ser considerados como democracias, si se atiende a dicha posibilidad como su esencia misma.

La democracia suele concebirse como un equilibrio entre distintos actores políticos que, en la busca de su interés particular, ejercen una estrecha vigilancia sobre los otros actores pertinentes, lo que reduce el margen de abuso de todos ellos. Eso significaba la célebre frase de James Madison, según la cual: “La ambición debe ser dispuesta de manera tal que contrapesa a la ambición”, vinculando el esfuerzo personalista de los actores políticos a las reglas institucionales de la democracia.¹⁹ De manera paralela, la democracia tiene a su vez otros propósitos, relacionados también con la optimización política de los intereses colectivos, y, por lo tanto, son perfectamente compatibles —e incluso complementarios— de la busca de responsabilidad pública en los gobiernos. Entre esas otras metas están:

a) Encumbrar a los líderes que sean considerados por la mayoría ciudadana como los más aptos para alcanzar las metas colectivas o los intereses particulares de los grupos que participan. Aunque la democracia en realidad no garantiza la selección de los mejores, al menos disminuye considerablemente las probabilidades de error en el proceso de selección.²⁰ En dado caso, la democracia dispone de mecanismos que permiten, hasta cierto punto, corregir errores de selección, mientras que los sistemas no democráticos difícilmente pueden hacerlo.²¹

b) Permitir la sustitución pacífica de un gobierno por otro, cuando el primero haya resultado inepto o cuando ha transgredido los límites de su autoridad, sin necesidad de desestabilizar el orden social y sin tener que recurrir a la violencia. En la filosofía política del poder centralizado (Hobbes) se acepta la posibilidad de que la colectividad retire el apoyo a un Estado que deja de cumplir las metas para las que fue erigido; eso se reconoce como un derecho intrínseco a la noción contractualista de soberanía popular. Pero, incluso si este derecho es reconocido, el costo para hacerlo realidad dentro de un régimen

centralizado resulta mucho más elevado que cuando existen instituciones y procedimientos adecuados y eficaces para remover legalmente a un gobernante si así lo decide una mayoría ciudadana (o sus representantes legítimos, como lo son las asambleas nacionales y los parlamentos democráticos).²²

c) Dirimir pacíficamente las diferencias programáticas entre las diversas facciones políticas e ideológicas que conviven dentro de una misma sociedad. Los antagonismos sociales, las diferencias de percepción y la diversidad de intereses son inevitables en las sociedades complejas; la uniformidad ideológica ha sido tan sólo una pretensión de diversos sistemas totalitarios, que han mantenido la ilusión de tal uniformidad por medio de la fuerza y la coerción. Pero la uniformidad sólo se mantuvo en la superficie y, en el momento en que surgieron fisuras en el cuerpo estatal, afloró la diversidad.²³

La democracia busca configurar las instituciones y procedimientos que mejor permitan la consecución de estos fines. Desde luego nada garantiza que tales metas puedan ser alcanzadas por completo; simplemente se parte del hecho de que los mecanismos democráticos podrán incrementar de manera significativa las probabilidades de éxito en ello.²⁴ Se trata, en términos generales, de conciliar hasta donde sea posible el interés individual de los actores políticos con el interés de la comunidad más amplia. Es factible aproximarse a ese ideal por medio de una especie de libre “mercado político”, en donde la competencia es requisito indispensable para su buen funcionamiento, de manera similar a lo que ocurre en el mercado económico. De modo tal que para quienes pugnan por una democracia: “[...] el desafío es construir o reconstruir un orden político que sea capaz de canalizar el comportamiento egoísta de los individuos hacia el bien común, de manera que esto nos lleve tan cerca como sea posible a lo que Adam Smith nos describió con respecto al orden económico”.²⁵

La competencia entre distintos actores estimula en principio la busca de reglas equitativas para distribuir el poder, de modo que todos tengan oportunidades reales de acceso a él, y dicha equidad favorece la conformidad de los perdedores, y, por lo mismo, la estabilidad política y la continuidad democrática. Las reglas de la democracia

buscan proporcionar la confianza mínima indispensable a los participantes para aceptar por las buenas el veredicto del juego, aun en el caso de resultar vencidos, lo que contribuye a que las reglas mismas sean respetadas por los distintos actores y reforzadas con el tiempo. De ese modo, las probabilidades de que los actores respeten las reglas y los resultados en cada ronda se elevan significativamente, independientemente de si el veredicto les es favorable o no. En una democracia institucionalizada, las expectativas de ganar en un futuro lo que no se pudo ganar hoy disminuyen el costo de la conformidad, frente a la alternativa de intentar desconocer el resultado, es decir, subvertir el orden democrático. En cambio, las reglas parciales a favor de alguno de los jugadores, que le den demasiadas primicias al vencedor o que despojen a los perdedores de cualquier beneficio, incrementan las probabilidades de que uno o varios de los participantes no respeten el veredicto del juego.²⁶

Pero estas reglas resuelven sólo la relación entre los participantes directos (es decir, los partidos políticos o las camarillas que se disputan el acceso al poder), y dejan de lado la relación entre ellos y la masa ciudadana. Es decir, aunque el equilibrio entre aspirantes al poder favorece la equidad de oportunidades, no impide que sólo sea considerado el interés de los competidores, y no de la ciudadanía. Ello se ha resuelto parcialmente en las democracias por medio de un mecanismo que coloca en la ciudadanía la decisión de quién ocupa el poder y quién no; las elecciones libres y periódicas obligan a los aspirantes al poder a tomar en cuenta, en alguna medida, los intereses ciudadanos.

Por bien propio, los gobernantes tratarán de conciliar su interés particular con el de sus electores, o al menos se verán obligados a reducir —y ocultar— contradicciones graves. Dicha disposición institucional “sensibiliza” —no moralmente, sino racionalmente— a quien ocupa el poder frente a las demandas ciudadanas, y tiende a reducir la probabilidad, intensidad y frecuencia de abuso del poder.²⁷ Evidentemente, el juego democrático así definido se caracteriza por una constante: la incertidumbre en los resultados electorales para todos los participantes.²⁸ Los diversos sistemas no democráticos, es decir, que no cuentan con instituciones eficaces para llamar a cuentas

a los gobernantes,²⁹ se distinguen de los democráticos fundamentalmente por la ausencia de equidad para competir por el poder, entre varios aspirantes. El juego se inclina así en favor de uno de los participantes, que puede controlar los resultados o, eventualmente, desconocer un veredicto desfavorable surgido de las propias reglas oficiales. La incertidumbre en el veredicto es precisamente lo que los regímenes autoritarios tratan de evitar, y para ello neutralizan de manera significativa la equidad en las oportunidades de triunfo, así como la expresión ciudadana. Se utiliza en tal caso la fuerza del Estado para poner a sus adversarios en una situación de desventaja permanente, o bien, en el caso de autoritarismos más rígidos (los llamados “sistemas de excepción” o, simplemente, dictaduras), el juego se da por concluido, y los posibles rivales son expulsados de la arena política. En este último caso sólo hay un jugador y, por lo tanto, el juego simplemente no tiene lugar. El premio mayor es disfrutado enteramente de antemano por ese único actor (mientras pueda mantener a los demás fuera del juego).

EQUILIBRIO DE PODER Y PACTO DEMOCRÁTICO

En general, la equidad de oportunidades no surge como consecuencia de la buena voluntad de los actores, o de su apego a los ideales democráticos, sino que normalmente es indispensable un equilibrio de poder entre los actores más significativos, es decir, una distribución más o menos equitativa del poder real (político o militar). Ello implica que, de haber una confrontación abierta entre los aspirantes al poder público, cualquiera de ellos podría resultar triunfante. Ninguno tiene la victoria segura, como cuando el poder está claramente inclinado hacia una de las partes. La idea del equilibrio del poder como condición necesaria para un arreglo equitativo es tan antiguo como Tucídides. Pero, más cercano a nuestro tiempo, Nietzsche logró expresarlo de manera sumamente clara:

La justicia tiene su origen entre poderes que son aproximadamente iguales. Es decir, cuando no hay supremacía claramente reconocible y cuando un conflicto es inútil y perjudicial a ambas partes, surge el pensamiento de llegar a un arreglo y a compensar las pretensiones opuestas[...]. La justicia es, pues, recompensa y transacción, basada en la hipótesis de un grado de poder aproximadamente

igual.³⁰

El pacto democrático entre distintos aspirantes al poder —que está en el origen de toda democracia política— surge así cuando ellos determinan que les es más conveniente dirimir sus diferencias a través de un proceso institucional (un juego con reglas establecidas de antemano), que por medio de la confrontación abierta. En tales circunstancias de equilibrio, ninguno de los rivales puede estar seguro de derrotar a su(s) oponente(s) e, incluso en el caso de salir airoso, el costo de ello podría ser sumamente elevado. El conflicto se percibe así como una opción irracional para todos los adversarios.³¹ A cada actor se le presenta un conjunto de opciones, de modo tal que su estrategia predominante será buscar un acuerdo con su adversario. Es decir, considerará el acuerdo más racional que el conflicto, pues el resultado le vendrá mejor, lo mismo si gana que si pierde, según se ilustra en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
Opciones en condiciones de equilibrio de poder para cada actor

	<i>Gana</i>	<i>Pierde</i>
Conflicto	5	-5
Acuerdo	10	0

Si con el acuerdo un actor pierde, siempre habrá la tentación de ganar algo más por medio del conflicto, pero como en éste el desenlace es incierto, en caso de salir derrotado también en ese ámbito, el resultado será todavía peor. Cuando no hay equilibrio de poder, es decir, cuando existe un participante claramente más poderoso que los demás, éste no se sentirá compelido a jugar en condiciones de equidad. O aceptándolo —en aras de una mayor legitimación— no respetará un veredicto que le sea desfavorable. El costo de imponer su voluntad por la fuerza le resultará infinitamente más bajo que el de arriesgar su posición en un juego equitativo. En todo caso, quizá acepte disputar el poder por medio de una apuesta pacífica (por medio de un juego reglamentado); si lo gana evitará el

descontento del adversario y podrá quedarse con todo el premio (o lo más sustancial de él), y si pierde, podrá desconocer el veredicto y recurrir a la fuerza, pues si bien ésta es peor opción que ganar legítimamente el juego (pues implica el costo de someter a su adversario), es mucho mejor que respetar un resultado desfavorable. También es probable que si el actor poderoso pierde en el juego, logre persuadir a su rival más débil de aceptar menos de lo que en realidad ganó, para así evitarse mutuamente los costos de un conflicto en el que con seguridad será derrotado el actor más frágil. Éste, por su parte, si está consciente de su situación de impotencia, sabrá que en el conflicto perderá sin duda, pues no tiene la menor posibilidad de salir airoso (o las probabilidades de ello son mínimas). Si gana en un juego pacífico, su pleno triunfo no le será reconocido por el actor más fuerte, pero quizá éste, para ahorrarse los costos del conflicto, acepte concederle algo (en todo caso, más de lo que obtendría el actor débil si perdiera el juego, o que si tuviera que ser sometido en un conflicto violento).

La opción racional para el competidor débil será aceptar ese trato, aunque sepa que en realidad ganó legalmente más de lo que obtiene. Si tanto el actor fuerte como el débil llegan a un acuerdo en ese sentido, pese a ser más ventajoso para el primero, se podrá evitar el conflicto, es decir, se conservará la estabilidad política, no obstante lo desigual de la competencia política (cuadro 2). Ésa es la explicación más probable de la relación entre los partidos de oposición y el gobierno en México, en que ha prevalecido una situación de desequilibrio entre los competidores.

De lo anterior se desprende que, en un modelo abstracto, para la celebración de un acuerdo pacífico y equitativo (es decir, esencialmente democrático), se requieren, en principio, al menos las siguientes condiciones, siendo cada una de ellas necesaria pero no suficiente:

a) La existencia de un poder aproximado al menos entre dos de los actores políticos más poderosos, lo que supone que cualquiera de los dos —o ninguno de los dos— podría triunfar en caso de una confrontación abierta.³²

b) La percepción, por parte de esos actores, de que tal equilibrio

existe; baste con que uno de ellos perciba inadecuadamente su propio poder creyéndolo claramente mayor o menor que el de su(s) contrincante(s), para que la confrontación —o la claudicación— le parezca más racional que la negociación sobre bases equitativas. Cada contendiente debe tener una visión adecuada de su propia fuerza en relación con la de los demás participantes, de modo que ajuste sus exigencias a su poder real de negociación.

c) La disposición de ambas partes a conceder garantías mínimas a su oponente en caso de ganar, de modo que los proyectos políticos respectivos resulten al menos tolerables a los posibles perdedores de la justa política.³³

CUADRO 2
Opciones en condiciones de desequilibrio

<i>Actor fuerte</i>		
	<i>Gana</i>	<i>Pierde</i>
Conflicto	5	(opción descartada)
Acuerdo	10	0,7*
<i>Actor más débil</i>		
	<i>Gana</i>	<i>Pierde</i>
Conflicto	(opción descartada)	-5
Juego	0,3*	0

*La primera opción surge si no se llega a ninguna negociación entre las partes.

Si alguno de esos tres requisitos falla, el acuerdo democrático difícilmente podrá tener lugar: si no hay equilibrio de poder (condición A), el actor más fuerte recurrirá a la fuerza para obtener lo que desea, a menos que el actor débil claudique antes de ello. Si existe equilibrio de poder, pero alguna de las otras dos condiciones está ausente, lo más probable es que surja un enfrentamiento armado entre las partes. Esta confrontación llegará a su fin si ninguna de ella

logra imponerse a sus rivales después de cierto tiempo,³⁴ o cuando uno de los beligerantes logre derrotar decisivamente a sus contrincantes.³⁵ En el primer caso, el acuerdo democrático todavía es posible, pues el costo de continuar la conflagración será percibido para los contendientes como mayor que el de buscar una negociación; en el segundo caso, el nuevo orden que de ahí surja será, con gran probabilidad, de tipo autoritario, pues el vencedor no tendrá oponente capaz de obligarlo a jugar con reglas equitativas o a aceptar un resultado contrario a sus intereses.

Ello, aun en el caso de que el vencedor haya sido portador de banderas democráticas. Es decir, no es la ideología democrática de los participantes la que permite la instauración y funcionamiento de una democracia eficaz, sino el equilibrio de poder entre dos o más actores, sean éstos demócratas o no.³⁶ Esto significa que el arreglo democrático, el acuerdo y la negociación sobre bases más o menos equitativas, coinciden con el interés particular de cada uno de los competidores, cuando hay equilibrio de poder entre ellos.

EQUILIBRIO Y CONFLICTO POLÍTICO EN LA HISTORIA MEXICANA

El proceso político mexicano ilustra lo anterior, en cierta forma; tres de los hechos históricos más importantes experimentados por el país, la Independencia, la Reforma y la Revolución,³⁷ han seguido una pauta violenta. La negociación entre las partes pudo haberse dado y, sin embargo, no sucedió. En vez de un arreglo pacífico, la rivalidad política entre los adversarios se tradujo en una confrontación violenta. Atendiendo a este esquema analítico, se puede afirmar que en la guerra de Independencia lo que faltó para instaurar un acuerdo pacífico fue el equilibrio de poder; el poder virreinal no se sintió obligado a negociar con un adversario al que percibía como más débil y que en realidad lo era. El golpe de Yermo de 1808 terminó rápidamente con los intentos independentistas por medios reformistas, lo que dio lugar a la radicalización del movimiento y lo lanzó a la vía armada. La independencia, por otro lado, aunque no era aceptable para los peninsulares sí lo era para numerosos criollos, siempre y cuando no implicara un proyecto de revolución social como el de los insurgentes. Tan pronto pasó ese peligro, la independencia

fue abrazada incluso por muchos de quienes la habían combatido. Los antiguos realistas asumieron la independencia como la mejor vía para conservar sus intereses frente al triunfo de los liberales en España.³⁸

En la segunda ruptura histórica de importancia, la guerra de Reforma de 1858, el equilibrio de poder entre liberales y conservadores era más palpable. Más de tres décadas de inestabilidad y alternancia no institucional daban cuenta de ello. Además, cada una de las partes parecía estar más o menos consciente de la paridad política frente a su rival. Pero la negociación era percibida como sumamente costosa para cada uno de los adversarios, dada la distancia de sus respectivos proyectos, que resultaban intolerables desde la perspectiva contraria. Ninguno de los dos partidos sacrificó parte de su programa para lograr un acercamiento y un acuerdo político. Lo que cada grupo perdía cuando el otro estaba en el poder se percibía como inaceptable. En 1858 ambos adversarios decidieron medir fuerzas y enfrentarse hasta que sólo uno de ellos quedara en pie. Fue la tercera condición la que estuvo ausente en esa ocasión, es decir, la disposición a moderar el programa respectivo y conceder garantías mutuas.

Finalmente, en la Revolución de 1910 el desequilibrio de poder que prevaleció durante el Porfiriato empezó a desaparecer desde 1900, cuando una oposición decidida y vigorosa surgió para desafiar al régimen, en medio de un creciente descontento popular. La negociación democrática, una vez más, era posible, y eso es precisamente lo que los antirreeleccionistas proponían al general Porfirio Díaz. Sin embargo, el viejo dictador percibió mal la fuerza de sus opositores; no calibró adecuadamente su propia debilidad estructural, la cual se hizo patente una vez rotas las hostilidades. Con ese error de percepción, don Porfirio no creyó necesario pactar con sus adversarios, sino imponerse por la fuerza, como lo había hecho desde su ascenso al poder. Sólo cuando sus fuerzas fueron rápidamente diezmadas por los revolucionarios aceptó un acuerdo, que le resultó mucho más desfavorable que el que hubiera podido lograr antes de que se rompieran las hostilidades. La violencia fue nuevamente el desenlace de esa oportunidad democrática. Fue la segunda condición la que, en ese caso, no estuvo presente para dar lugar a la negociación entre los adversarios; la percepción correcta de

la fuerza de la oposición, que hubiera hecho racional para el dictador buscar un acuerdo en lugar del conflicto armado.

Durante estos tres procesos históricos de definición política, una de las partes en conflicto enarbolaba la bandera de la democracia política; en dos de ellos, la Reforma y la Revolución, los demócratas salieron airoso militarmente. Y sin embargo, lo que surgió no fue un régimen democrático, sino uno fundamentalmente autoritario, cuyas reglas de juego fueron en la práctica inequitativas. Ello en virtud de que, como resultado de la lucha armada, uno de los contendientes fue destruido política y militarmente, y el vencedor no tuvo la necesidad de apegarse a la formalidad democrática que pregonó antes, durante y después de la confrontación. No quedó en pie ningún actor lo suficientemente poderoso como para obligar al vencedor a negociar sobre bases equitativas. Éste quedó como dueño y señor del escenario político, y así pudo imponer sus propias reglas del juego, y mantener la fuerza suficiente para desconocer cualquier resultado que le fuese desfavorable.

A partir de este enfoque, es posible entender, en parte, la hegemonía del PRI. Ésta ha sido consecuencia del fuerte desequilibrio de poder derivado de la lucha revolucionaria de 1910-1920. Pero también, las nuevas características del régimen político, más flexible, móvil y adaptable que el del Porfiriato, explican que dicho desequilibrio se haya prolongado por varias décadas. Es cierto que el desgaste de un longevo poder y el fracaso en cuanto a cumplir cabalmente las metas de la Revolución (desarrollo económico, justicia social, soberanía económica, etc.), ha provocado que las bases de apoyo ciudadano del régimen priista se debiliten en favor de una oposición más fortalecida, así sea por su sola capacidad para recoger el descontento popular.

Esto ha contribuido, al menos por momentos, a equilibrar un poco más el poder. En todo caso, durante los comicios de 1988 la oposición se sintió lo suficientemente fuerte como para presionar en favor de nuevas reglas de juego más equitativas.³⁹ Es decir, en la medida en que un régimen autoritario se desgasta y pierde apoyo gradualmente, la situación cambia poco a poco el conjunto de opciones de los actores (que van de las representadas en el cuadro 2, a las simbolizadas en el cuadro 1).

Los comicios de 1988 representan el momento en que probablemente más cerca se estuvo del equilibrio de poder entre el gobierno y la oposición, que se reflejó incluso en los resultados oficiales: 51 % para el PRI y el resto repartido entre la oposición.⁴⁰ Sin embargo, en 1991 el incipiente equilibrio logrado tres años antes desapareció de las urnas, y la tradicional hegemonía priista volvió a imponerse, con nuevos e inesperados bríos, alcanzando 61 % del voto popular, en las cifras oficiales. Aunque la popularidad del gobierno comenzó a declinar lentamente a partir de esa fecha, los comicios presidenciales de 1994 se vislumbraban como relativamente más sencillos para el régimen de lo que habían sido los de seis años antes por distintos motivos. Todo parecía indicar que el desequilibrio de poder en favor del PRI sería todavía suficiente como para garantizar la continuidad del régimen, aunque con más problemas y obstáculos que antaño.

Sin embargo, el año de 1994 se inició sorpresivamente con el estallido violento de un movimiento guerrillero en Chiapas, con una enorme capacidad logística para poner en jaque al régimen en su conjunto. Sus demandas básicas se parecían más a las formuladas por la Revolución de 1910 que a las de la guerrilla tradicional comunista del resto del continente latinoamericano, o de los movimientos armados de los años setenta en México. El llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) exigía, entre otras cosas, la instauración de un verdadero orden democrático y de un cabal Estado de derecho, así como las tradicionales demandas de libertad y justicia social. Su legitimación básica fue, como en otras revoluciones mexicanas, la demanda de legalidad y el apego gubernamental a la Constitución, pero aduciendo que la pobreza y rigidez de las instituciones políticas vigentes no le habían dejado más alternativa que la de la violencia como vía para dar lugar a una verdadera democracia política. En sus primeros comunicados, el EZLN expresó:

En la declaración de guerra hacemos un llamado a los poderes de la Unión para que, haciendo uso del derecho constitucional, se deponga al gobierno ilegítimo de Carlos Salinas de Gortari y de su gabinete, y en su lugar se instaure un gobierno de transición formado por personalidades y partidos políticos para que sea éste el que convoque a elecciones en igualdad de circunstancias y no como ahora, que serían ilegítimas y desequilibradas. Las reformas y contrarreformas que han hecho el PRI,

en complicidad del PAN, no dan ninguna oportunidad a los partidos políticos de oposición y menos a otros movimientos cívicos o de otro tipo.⁴¹

La fuerza militar de los zapatistas no parecía ser capaz de derrotar al ejército federal, pero su capacidad política para poner en graves aprietos al gobierno salinista quedó evidenciado a la semana de haber surgido públicamente el movimiento: la enorme presión de la comunidad internacional para que se respetasen los derechos humanos durante el conflicto, la amenaza de un quiebre económico y la drástica caída de la imagen internacional del gobierno mexicano, en particular la de su primer mandatario, contribuyeron para que éste decretara un cese al fuego unilateral, y buscara con la guerrilla un armisticio. A raíz del conflicto chiapaneco, súbitamente el PRI, su candidato y diversos sectores oficiales mostraron una desconocida disposición a aceptar nuevas y más profundas reglas democráticas, como nunca lo habían hecho antes, en un desesperado intento por recuperar la credibilidad y legitimidad perdidas rápidamente a partir del estallido de la guerrilla en la frontera sur. Pero, ciertamente, el futuro del país y el cambio político eran inciertos. La amenaza armada había acelerado dramáticamente los ritmos y la esencia de la transición democrática en México, abriendo una gran oportunidad para el surgimiento de un auténtico y cabal pacto democrático entre las fuerzas políticas significativas.⁴² Pero también abrió la posibilidad, tan temida y tantas veces avizorada, de la ingobernabilidad e inestabilidad política. Quizá el conflicto armado de Chiapas en efecto se constituyó como un catalizador para un acuerdo democrático que, sin embargo, ya no escapó a la pauta mexicana de la violencia. Así, uno de los principales líderes visibles del movimiento guerrillero, el “Subcomandante Marcos”, señaló después de esos cambios:

Si nosotros no hubiéramos levantado nuestros fusiles, el gobierno nunca se hubiera preocupado de los indígenas de nuestras tierras y seguiríamos ahora en el olvido y la pobreza. Ahora el gobierno se preocupa mucho de los problemas de indígenas y campesinos y esto está bien. Pero fue necesario que hablara el fusil zapatista para que México escuchara la voz de los pobres chiapanecos.⁴³

Sin embargo es posible —y deseable— que el monto de violencia necesario para el cambio democrático, y la inauguración de una cuarta transición política decisiva, no se incremente más allá del saldo dejado

en Chiapas. Pero, por otra parte, la presión internacional en favor de la democracia, que venía creciendo en 1993, a raíz de la firma entre México, Estados Unidos y Canadá de un Tratado de Libre Comercio (TLC), se intensificó dramáticamente como consecuencia del conflicto armado en Chiapas. Así, el legislador demócrata Robert Torricelli, que se había manifestado en contra del TLC, señaló en relación con ese levantamiento: “Estados Unidos debería dejarle en claro al gobierno mexicano, el tipo de reformas políticas que son requeridas, si hemos de mantener nuestra nueva relación”.⁴⁴ Y, por su parte, el subsecretario de Estado para América Latina, Alexander Watson, declaró enfáticamente:

No hay duda que los acontecimientos en Chiapas se derivan de la pobreza y la falta de habilidad del sistema político —del gobierno y de todos los demás— para abordar algunos de los problemas más fundamentales en esa parte del mundo. Chiapas es un buen ejemplo del tipo de cosas que pueden desestabilizar sistemas y regímenes. Esperemos que no se den estallidos similares en otras partes de México, supongo que no los habrá. Sin embargo, la lección que hay que derivar de todo esto es que el sistema político mexicano, cuando menos en el más alto nivel, entiende que a fin de hacerle frente al problema será necesario ser flexible y creativo, y procurar abrir opciones para una mayor participación política de la gente.⁴⁵

Evidentemente, la mayor presión internacional —derivada sobre todo de la insurrección en Chiapas— contribuiría a equilibrar el poder político y electoral entre la oposición en su conjunto y el antiguamente invencible partido oficial. Las condiciones para un pacto democrático eficaz, entre los actores políticos, nunca fueron mejores, pero también, si alguna de las otras condiciones necesarias para ello llegara a faltar, el nuevo equilibrio de fuerzas en México podría desembocar en un enfrentamiento armado de grandes dimensiones.

CONCLUSIONES

La democracia puede explicarse a partir de la presencia de variables de diversa índole, económicas, sociales, psicológicas y culturales. Distintas corrientes de explicación han surgido alrededor de cada una de las variables de este tipo. Pero una variable de carácter estrictamente político ha quedado fuera de muchos de esos análisis.

Ciertamente resulta muy difícil señalar cuáles de esas variables, y bajo qué condiciones, en verdad, constituyen un prerrequisito de la democracia. En general, se podría argumentar que, en efecto, la presencia de condiciones socioeconómicas y culturales que han demostrado ser favorables al surgimiento de la democracia contribuirán en algún grado a la formación de ese género de gobierno. Pero podría también contrargumentarse que en distintos casos tales variables no representaron un papel fundamental, y quizá ni siquiera hicieron acto de presencia.

En el caso del equilibrio de poder como condición para la democracia (en realidad, no sólo para la instauración, sino sobre todo para su consolidación), habrá quien diga que no existe —o es excepcional— la presencia de un equilibrio perfecto. Eso es verdad; bastaría simplemente con que la distribución del poder fuera tal que ninguno de los actores pertinentes tuviese la certeza de salir airoso en el caso de una confrontación abierta. En el caso de más actores políticos, el pacto podría ser consecuencia del enorme desgaste que representaría —o haya representado— una confrontación civil, o al menos una acción directa de parte de cada uno de ellos en la contienda política.

Por supuesto puede haber distintos niveles de equilibrio. En un modelo de dos actores podría haber combinaciones de, por ejemplo, 50 y 50, 60 y 40 o 70 y 30. En la primera combinación sería más probable la busca de un pacto. Pero incluso en la tercera combinación podría ser dable que el actor más fuerte aceptara contender con reglas equitativas, con tal de evitar la confrontación. La conveniencia de ello podría provenir también de otras fuentes distintas del conflicto interno, como una fuerte presión internacional o la condición de adoptar la democracia como requisito para integrarse, por ejemplo, a una organización comercial o económica regional. Así, Japón se vio orillado —después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial— a adoptar la democracia para obtener el reconocimiento y la ayuda de los Aliados. Y España, tras el franquismo, debió hacer lo propio para ser admitida dentro de la Comunidad Económica Europea, meta que veía como sumamente atractiva para su desarrollo económico.

Pero lo que podría decirse en tales casos es que esos factores

internacionales intervinieron también para equilibrar o desequilibrar el panorama político interno en un sentido o en otro. Quizá la oposición interna no goce del suficiente poder como para obligar a la élite dominante a aceptar reglas de juego equitativas, es decir, democráticas. Pero una fuerte presión internacional puede influir para equilibrar, al menos en parte, esa relación de fuerzas. En el caso de México, una combinación de factores internos, como la creciente fuerza de la oposición partidista y el desafío armado de la guerrilla chiapaneca, aunada a una presión internacional para modificar el régimen político, puede orillar al régimen posrevolucionario a aceptar reglas más claramente democráticas. En más de un sentido eso ha empezado a ocurrir ya, aunque de manera tenue.

Al final, lo que el enfoque racionalista del equilibrio del poder quiere destacar es que el arreglo democrático sólo tendrá posibilidades reales de emerger, y, sobre todo, de subsistir, si los actores pertinentes se benefician más con él que de otra forma. Y eso sólo puede ocurrir cuando existe un mínimo suficiente de equilibrio de poder real, proveniente de la propia relación de fuerzas internas, o de alguna forma de intervención internacional —directa o indirecta—, como parecen ser las cosas en México tras siete década de un claro desequilibrio de poder en favor de un solo actor político: el partido hegemónico de gobierno.

¹¹ Cf. Barrington Moore, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Península, 2004.

¹² Cf. Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

¹³ Cf. Eric Fromm, *Escape from Freedom*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston, 1941.

¹⁴ Cf. Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1963.

¹⁵ Cf. Seymour M. Lipset, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Eudeba, 1963.

¹⁶ Almond y Verba, *op. cit.*

¹⁷ La mayor parte de los teóricos de la democracia señalan, entre otras características, la de la responsabilidad de los gobernantes hacia los gobernados como única fórmula posible de garantizar la confluencia de los intereses personales de los primeros con los intereses de los segundos. Por ejemplo, Robert Dahl define su concepto de *poliarquía* (es decir, la democracia que funciona en la realidad según

sus propios términos) como un sistema “en que el poder sobre los cargos públicos está ampliamente repartido (descentralización), a través de un grado de control relativamente acentuado del ciudadano normal sobre los gobernantes (responsabilidad política)”. Véase Dahl, *Modern Political Analysis*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1963, p. 73.

Por su parte, Sartori define la *democracia* como “un procedimiento y mecanismo que: a) genera una poliarquía abierta y cuya concurrencia en el mercado electoral; b) atribuye el poder al pueblo, y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados”. Véase Sartori, *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 202.

¹⁸ *Ibid.*, cap. VII.

¹⁹ Madison, *The Federalist Papers*, Nueva York y Ontario, New American Library, 1961, p. 322.

²⁰ Maquiavelo señala que ello no exime al pueblo de la posibilidad de equivocarse, pero la probabilidad de ello es menor que si se deja al príncipe realizar tal elección: “Sus elecciones de magistrados [...] son mejores que las de los príncipes, pues jamás se persuadirá a un pueblo de que es bueno elevar a estas dignidades a hombres infames y de corrompidas costumbres, y por mil vías se persuade de ello a un príncipe”. Discurso sobre la primera década de Tito Livio (*Obras políticas*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971). Sartori, por su parte, dice que, pese a las posibilidades de equivocarse en la selección de gobernantes, con el advenimiento de la sociedad moderna: “Los hombres querían escoger a quien iba a gobernarlos, y reclamaban el derecho de situar su percepción del mérito y la capacidad en lugar del autodeclarado o autoatribuido [...]. Así pues, la nota distintiva de la democracia reside en que ninguno puede proclamarse, por sí mismo, ‘‘mejor’’ que cualquier otro; esto lo deben decidir otros”. Sartori, *Teoría de la democracia, op. cit.*, p. 180.

²¹ José Vasconcelos señalaba: “Malo como es el régimen democrático, por lo menos obliga a una discusión de los méritos del candidato y permite eliminar de esta suerte a los notoriamente descalificados”. Véase Vasconcelos, *Breve historia de México*, 8ª reimp., México, Continental, 1968, p. 292.

²² Karl Popper ha dicho que el problema de la democracia no debe plantearse en términos de “quién debe gobernar”, sino “cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y derramamiento de sangre”, lo que da a la democracia un carácter más “técnico que filosófico”. Véase Popper, “Un repaso de mi teoría de la democracia”, *Vuelta*, núm. 143, octubre de 1988.

²³ Como señaló Spinoza en su *Ética*: “Si fuera tan fácil controlar las mentes como lo son las lenguas, no habría conflicto social ni desorden”.

²⁴ La diferencia entre el enfoque realista de la democracia y el idealista radica precisamente en que el primero reconoce los grandes límites de esta forma de gobierno, pero al mismo tiempo supone que ningún otro régimen resulta más adecuado para lograrlo, según recuerda la célebre sentencia de Winston Churchill.

Pero el partir de una postura realista incrementa las posibilidades de éxito, toda vez que las expectativas distorsionadas sobre lo que puede y no puede hacer un instrumento determinado suele provocar su subutilización o su total desprecio, desaprovechando lo que sí es capaz de realizar. Véase Sartori, *Teoría de la democracia*, *op. cit.*, cap. IV.

²⁵ James Buchanan, “El renacimiento de la teoría económica de la política”, *Breviario Político*, núm. 6, CIDE, verano-invierno de 1990.

²⁶ Cf. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, pp. 26-30.

²⁷ Según Downs esta relación da lugar a la conclusión de que: “Los partidos formulan políticas que les permitan ganar las elecciones en lugar de ganar elecciones con el fin de formular políticas”. Véase Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 30-31.

²⁸ *Ibid.*, pp. 58-61.

²⁹ El término *centralismo* es utilizado aquí para designar un régimen en donde el poder está concentrado al grado en que se conculca la capacidad ciudadana para frenar o revertir una decisión del gobierno, remover pacíficamente a un gobernante o llamarlo a cuentas sobre su gestión. Se trata pues de un régimen no democrático, que puede adquirir forma autoritaria o totalitaria, según el grado de intervención estatal sobre la actividad social, y siendo el primero más flexible y menos interventor que el segundo. Cf. Karl Deutsch, *Política y gobierno*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 243-246.

³⁰ “Humano, demasiado humano”, citado por Edgar Bodenheimer en *Teoría del derecho*, 8ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 49.

³¹ Richard Dawkins propone el siguiente ejemplo imaginario, en el caso de la “racionalidad” en los animales destinado a: “[...] señalar que una decisión de ir o no a una batalla, debería ir precedida por un cálculo complejo, si bien inconsciente, de los ‘costos-beneficios’: “Si B es un elefante marino que posee un gran harem de hembras, y yo soy otro elefante marino que puedo apoderarme de su harem matándolo, podría sentirme tentado a intentarlo. Pero existen costos y riesgos en la belicosidad selectiva. Obra en ventaja de B el hecho de luchar a la defensiva, tratando de resguardar su valiosa propiedad. Si yo inicio una lucha, tengo tantas posibilidades de terminar muerto como las tiene él [...]. Aun si gano la pelea y obtengo el harem, tal vez quede tan magullado que no pueda gozar de los beneficios [...], puedo tener una oportunidad de ganar más tarde si espero, en vez de precipitarme ahora”. Dawkins, *El gen egoísta*, Barcelona, Salvat, 1985, pp. 102-103.

³² A mayor diferencia de poder habrá, en términos generales, distinta capacidad de negociación de las partes, y en esa medida tanto las reglas aceptadas como la distribución de las cuotas de poder serán más desiguales. De modo tal que, según lo señalan O’Donnell y Schmitter: “En primer lugar, las circunstancias mismas de la transición deben obligar a los jugadores a competir por sus piezas y espacios, en

lugar de batallar por la eliminación de opositores; en segundo lugar, los jugadores no necesitan haber alcanzado un consenso previo sobre los valores democráticos antes de abrirse paso a los empujones para intervenir en la partida. Puede obligárselos a respetar las reglas que surgen del propio juego. Ésta es otra manera de decir que la democracia política es generada por una situación de empate (o ‘tablas’) y disenso, más bien que por la unidad y consenso previos”. Véase onnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 115.

³³ Mientras menor sea la pérdida del posible vencido, mayores serán las probabilidades de que éste acepte el veredicto del juego. De ahí que las reglas democráticas insistan en minimizar esa pérdida en monto y tiempo, dejando abiertas nuevas oportunidades para alentar a los derrotados a continuar dentro del juego y no intentar pasar por encima de él.

³⁴ Un ejemplo de este caso es el acuerdo entre Iglesia y gobierno mexicano, después de varios años de confrontación en la Guerra Cristera, en la que ninguno de los dos rivales logró derrotar a su adversario, aunque por razones distintas. Los cristeros no contaban con suficientes armas, y el gobierno mexicano se enfrentaba a una guerra de guerrillas que se reproducía una ‘y otra vez. Un caso más reciente de acuerdo después de varios años de conflicto es el firmado por el gobierno y la guerrilla de El Salvador, en Chapultepec, en enero de 1992.

³⁵ Este desenlace aparece en varias revoluciones sociales exitosas, en las que un grupo dentro del bloque revolucionario logra imponerse sobre los demás y luego queda sin rival. Ése fue el caso de los bolcheviques rusos, los constitucionalistas mexicanos, los comunistas chinos y los clérigos iraníes.

³⁶ Para la corriente realista de la ciencia política, reflejada lo mismo en la teoría de juegos que en la teoría económica de la democracia, ningún actor se comportará honrada y democráticamente por *motu proprio*. Es, más bien, la fuerza de ciertas condiciones institucionales lo que le hacen más ventajoso respetar los arreglos que desconocerlos. Si tales condiciones no existen, tenderá a pasar por alto un veredicto desfavorable, o simplemente no estará dispuesto a competir en igualdad de condiciones.

Con esta orientación, decía Maquiavelo: “Los hombres hacen el bien por fuerza; pero cuando gozan de los medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden [...]. Si dicha propensión está oculta algún tiempo, es por razones desconocidas y por falta de motivo para mostrarse; pero el tiempo, maestro de todas las verdades, la pone pronto de manifiesto”. Maquiavelo, *op. cit.*, Libro Primero, cap. III.

En esa misma dirección John Calhoun señala: “La constitución de nuestra naturaleza, que nos hace sentir con mayor intensidad lo que nos afecta directamente que lo que nos afecta indirectamente a través de los demás, conduce necesariamente a conflictos en los individuos. En consecuencia, cada cual se preocupa de su seguridad o felicidad más que de la seguridad o felicidad de los demás; en caso de conflicto entre ambas situaciones, lo más probable es que se sacrifiquen los intereses

de los demás a los propios”. Véase Calhoun, “Disquisition on Government”, citado por Anthony Downs, *op. cit.*, p. 29.

John Stuart Mill, por su parte, indica que: “[...] el principio mismo del gobierno representativo descansa en la presunción de que los que poseen el poder abusarán de él en provecho propio; no porque siempre sea así, sino por ser la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones libres (democráticas) tienen por objeto regular”. Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1851], citado por Buchanan, “El renacimiento de la teoría...”, *op. cit.*

³⁷ Está sujeto a discusión si tales hechos en cambio pueden considerarse como transformaciones que hayan dado lugar, por lo tanto, a regímenes cualitativamente distintos de los vigentes hasta entonces. Aquí se parte de que, en efecto, el sistema político tras cada una de esas epopeyas históricas fue lo suficientemente distinto como para aceptar dicha tesis, por más que el centralismo político haya sido una característica constante en todos ellos (si acaso con la excepción de la República Restaurada, hasta antes de que diera paso, también por vía de un conflicto armado, al régimen porfirista). En todo caso, en principio pudo llegarse a un arreglo pacífico en lugar de un conflicto armado.

³⁸ Cf. Luis Vüloro, “La revolución de Independencia”, en *Historia general de México*, t. I, México, El Colegio de México, 1976.

³⁹ Probablemente el PAN sí se ajustó a su nivel de fuerza real para dialogar con el gobierno, y aceptar más de lo que antes había logrado, a cambio de una especie de reconocimiento del gobierno salinista, así como cierta condescendencia en la velocidad para llevar a cabo los cambios democráticos. En tanto que el PRD probablemente percibió que su propia fuerza era mayor como para aceptar los mismos términos que el PAN. De ahí que sus exigencias hacia el gobierno fueran mayores, aunque probablemente también desproporcionadas con respecto a su fuerza real.

⁴⁰ Héctor Aguilar Camín coincide con esta idea. En relación con el equilibrio de poder, señala: “Yo creo que ya hubo ese momento. Fue el que siguió a las elecciones del 6 de julio de 1988. No puedo imaginar una correlación más favorable para la oposición, un momento de mayor receptividad de la ciudadanía a sus iniciativas y menor capacidad en el PRI y el gobierno de imponer sus puntos de vista”. Véase Aguilar Camín, “Pretendió el PRD una rendición incondicional del gobierno”, *Excélsior*, 26 de abril de 1991.

⁴¹ “Declaración de la Selva Lacandona”, *La Jornada*, 2 de enero de 1994.

⁴² Por ejemplo, el 26 de enero tanto el candidato del PRI, Luis Donald Colosio, como el abanderado del PAN, Diego Fernández de Cevallos, signaron un documento, elaborado y propuesto por diversas organizaciones cívicas, denominado: “Veinte compromisos por la democracia”, acontecimiento sumamente improbable de no haber ocurrido el levantamiento chiapaneco.

⁴³ *La Jornada*, 25 de enero de 1994.

⁴⁴ *La Jornada*, 15 de enero de 1994.

⁴⁵ *El Financiero*, 26 de enero de 1994.

LA RESISTENCIA AL CAMBIO

Rafael Segovia

En un partido que ha cumplido 70 años de vida —y de permanencia ininterrumpida en el poder— resulta casi imposible encontrar las cesuras, las soluciones de continuidad o las alteraciones fundamentales de su transcurrir. Pueden darse tres fechas clave: 1929, 1938, 1947; cuando nace, cuando cambia de nombre y cuando recibe una organización interna. Desde este último año ya no hay cambios drásticos, se actúa más bien por retoques, como se puede observar en sus asambleas y en los documentos publicados.

La reforma política, la reforma electoral, la reforma del Estado han situado en todos los casos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el corazón del problema, al plantear la posibilidad de un cambio capaz de modificar las relaciones de este partido tanto con los otros partidos como con los gobiernos federal y estatales. No se trata pues de un cambio súbito, sino de una serie de reformas negociadas con mayor o menor habilidad, que han producido un conjunto de cambios al término de los cuales encontramos un paisaje renovado de la vida política mexicana.

El año 1977 aparece como una fecha clave, de igual importancia que las anteriores, aunque no sea un hito particular del PRI. La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), propuesta por Jesús Reyes Heróles, a la sazón secretario de Gobernación, cargo al que llega después de haber presidido el PRI, es la culminación de un proceso de origen tímido y oscuro, como todos los que han transformado al partido. Creación de los diputados de partido, reforma de la Comisión Federal Electoral, llevaron lentamente, de la mano del gobierno, hasta la promulgación de la ley en 1977.

Pasar a un sistema electoral mixto, mayoritario y proporcional, aseguraba la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado. Una serie de disposiciones llamadas primera

proporcionalidad imponía a los partidos más pequeños una manera de conservar el control del juego parlamentario en la Cámara de Diputados.

Mientras se permitía la entrada de los grandes partidos aún por definirse, sobre todo en la izquierda, montados en el sistema proporcional, se advertía la intención de abandonar el triunfo monocolor o tricolor, es decir, el triunfo aplastante del PRI en los distritos de elección mayoritaria. Reyes Heróles pensaba en una representación plural donde se tuviese —de todos modos— la garantía de una mayoría en favor de cualquier iniciativa del Ejecutivo federal. La pluralidad de la Cámara no debía afectar la unidad del poder, al que se consideraba indivisible: de perderse pasaría entero, sin mermas ni alteraciones, a manos de la oposición. El presidencialismo seguía siendo la clave de todo el sistema.

La reacción adversa del partido fue inmediata y violenta. Las diputaciones, uno de los escasos terrenos donde el avance de la tecnocracia se había detenido, quedaban en riesgo frente a una oposición hasta ese momento mal perfilada y peor organizada, pero que terminaría y en breve plazo por organizarse y mostrar un nuevo rostro bajo el impulso de la nueva ley electoral.

Pensada por Reyes Heróles como una manera de contener las actividades del Partido Comunista Mexicano, de manera especial en la Universidad Nacional, el Partido Acción Nacional (PAN) supo capitalizarla de inmediato, aunque hubo de pagar el precio de un electoralismo inevitable. Por el contrario, la respuesta del PRI fue antielectoral: su presidente, Carlos Sansores Pérez, amenazó con hacer del PRI “un partido obrero”. De hecho manifestaba la voluntad o al menos el deseo de parar la subida política de la clase media o recuperar el carácter popular del partido en sus orígenes.

Reyes Heróles, a su vez, pagó el precio de su atrevimiento reformador y fue cesado junto con el secretario de Relaciones Exteriores. La llegada de Enrique Olivares Santana a la secretaría de Gobernación aplacó el conflicto dentro del PRI. La ley quedó y, por lo tanto, el primer paso, un paso gigantesco, de la reforma. Durante cerca de 10 años no se volvió a agitar el espectro: la elección de Miguel de la Madrid no causó ninguna conmoción en el partido ni en

el país, ante la magnitud del desastre financiero y económico dejado por José López Portillo y su gobierno.

Una serie de retoques a la LOPPE abrió el camino al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) sin que el poder ni la oposición pusieran inconvenientes mayores. Se admitió como uno de los tantos intentos aperturistas de los gobiernos mexicanos. El problema no estaba en la ley en sí, sino en sus previsibles consecuencias. Apareció pues en los partidos una interminable serie de enfrentamientos internos de los cuales ninguno pudo equipararse con la escisión producida en el PRI por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y lo que puede llamarse de manera bastante imprecisa el ala izquierda del partido. Al unirse una constelación de elementos dispersos en torno a la Corriente Democrática se consolidó un frente situado a la izquierda del PRI que en mínimo tiempo se convirtió en el mayor peligro que jamás enfrentaron el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el PRI en su historia.

La debilidad de un presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de antiguo cuño, Jorge de la Vega Domínguez, redujo al PRI a una condición apendicular; pasó al grupo dirigido por el propio candidato Carlos Salinas de Gortari y a José Ma. Córdoba todo el peso de la campaña electoral, durante la cual el PRI estuvo al borde de la inexistencia. Una elección no sólo difícil sino casi catastrófica trasladó al centro de la escena la necesidad de una reordenación del sistema de partidos y del sistema político en general, reordenación que eliminaría al PRI de su posición preponderante, aunque se conservaría su papel instrumental en la política del gobierno.

Desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari las elecciones nacionales y locales no pudieron ser ignoradas ni tratadas como un accidente en la vida política de México. Con las elecciones vino aparejado el tema del federalismo. Su gobierno fue abiertamente tecnocrático, pero desde el primer momento no pudo abandonar los problemas políticos planteados por una elección protestada y denunciada. La creación de legitimidad se convirtió en el tema central. Se necesitaba pues, en primer lugar, una negociación con las oposiciones, con los dos grandes partidos, el PAN y el Partido de la

Revolución Democrática (PRD), para alcanzar una tregua y reordenar el juego político. El PRI hubo de asumir los costos de esta operación. Reducido a una actividad estrictamente electoral, debió someterse a un nuevo tipo de operación conocida por la prensa como “concertación”, que consistió en negociar con un partido opositor el ceder la victoria en una elección donde los resultados no han arrojado una decisión indiscutible. Los cargos públicos de elección se convierten en materia negociable, separándolos de cualquier legalidad. El PRI, situado en una posición de debilidad, tuvo que plegarse a las apremiantes necesidades del Ejecutivo y someterse a una voluntad superior: más que nunca la dependencia del partido y su papel instrumental quedaron confirmados. El nombramiento de un presidente del CEN conocido por sus posiciones conservadoras reveló cuál fue su función en el gobierno de Salinas de Gortari. La tarea se le fijó a Luis Donald Colosio.

La acusación y el encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia, La Quina, líder del sindicato petrolero, aprobados por la mayoría de la clase media, no encontraron el apoyo deseado del PRI, que vio en esta medida un duro golpe para el sindicalismo oficial, y una amenaza para todo el sector obrero, ya escaldado por el llamado discurso de Necaxa, una de las piezas ideológicas fundamentales de la campaña de Salinas de Gortari, vista por todo el mundo como una advertencia dirigida al sindicato de los obreros de la industria eléctrica, uno de los más duros de todo el sindicalismo mexicano.

La llamada columna vertebral del sistema político, la alianza del gobierno con el PRI y su sector obrero, dejó de serlo aun en la retórica oficial. La fuerza de la oposición, donde el gobierno privilegiaba al PAN a expensas del PRD, obligó a relegar a un segundo término al PRI, que rumiaría la humillación hasta poder devolverla. El lema de campaña de Salinas de Gortari, “la modernización”, exigía un pluripartidismo y un nuevo sistema electoral, vistos con inmensa desconfianza por los cuadros y las bases priistas, convencidos de la necesidad de mantener la vieja estructura sectorial contra el proyecto de un partido de ciudadanos.

La modernización implicaba una tecnificación del gobierno y, por lo mismo, una subida de la tecnocracia y un desplazamiento de los

políticos, considerados los auténticos priistas. Aunque disimulándose en el discurso, el nuevo gobierno consideraba al PRI responsable de los desastres económicos que se sucedían desde el gobierno de Luis Echeverría. La modernización y la reforma del Estado exigían no sólo eliminar el populismo sino un nuevo personal político y un nuevo pacto social. La operación estaba destinada al fracaso no sólo por la resistencia que en toda la República opondría el PRI tradicional, sino por la presencia del PRD, que le disputaba la clientela popular paso a paso, y la del PAN, que aparecía en las grandes ciudades como un terrible adversario.

La crisis estalló en la XVI Asamblea del PRI, de 1990, vista en un principio como una más, y que se transformó en una auténtica explosión de los rencores priistas de las bases amasados durante años. Los delegados presentaron desde un principio proyectos destinados a reducir el poder del presidente de la República en la sucesión del máximo cargo. Con la reforma del Consejo Nacional, los gobernadores, cuya fuerza en el PRI había disminuido gradualmente, regresaban al corazón del juego político. Sólo una intervención de última hora del personal de confianza de Salinas de Gortari evitó la aprobación de una disposición que eliminaba de manera radical cualquier intervención del presidente de la República saliente en la selección de su sucesor.

El peligro que se podría presentar en una futura sucesión condujo al presidente Salinas, apenas iniciado su sexenio, a tomar las medidas pertinentes para eliminar los escollos futuros. Desde el primer momento seleccionó a Colosio como su heredero y diseñó un *cursus honorum* donde, paso a paso, el elegido cumpliría los papeles obligatorios para un futuro presidente de la República: diputado, senador, presidente del PRI, secretario de Estado, una carrera completa sin falla. Así, Colosio no podría ser acusado ni de tecnócrata ni de político ajeno a la cultura moderna y técnica. Producto de una universidad privada, no terminó doctorándose en Europa donde pasó una temporada en las organizaciones internacionales. Para culminar la imagen, Colosio era un católico devoto. Con este candidato, cúmulo de perfecciones, el problema del partido pasaba a segundo plano, después del susto proporcionado por la XVI Asamblea, donde

Colosio mostró una notoria carencia de habilidad política, de manejo del comité y de hombres.

Las concertaciones que se dieron a lo largo del sexenio salinista y la llamada deserción por goteo, sólo son comparables con la ausencia de conflictos dentro del gobierno, quizá por la sospecha de que el juego sucesorio ya estaba resuelto. La triunfal política económica del presidente Salinas, el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), capaz de superar el recuerdo de las elecciones, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), permitieron pasar la candidatura de Colosio sin una oposición intrapartidista digna de mención. En 1994, en brevísimo plazo, se presentaron de golpe todas las tensiones acumuladas a lo largo del sexenio, y que ya no cesarían.

Pese a los signos claros de una insurrección en el Sureste de México y en otras zonas de población indígena, el deseo de mantener una tranquilidad, así no fuera más que aparente, impidió tomar medidas represivas oportunas. La deuda acumulada a lo largo de cinco años, sumada a la que se venía acumulando desde los años cincuenta, era otro obstáculo que se presentaba en lo que se quería considerar una sucesión pautada y ordenada como no había habido otra.

El 23 de marzo de 1994 Colosio fue asesinado en condiciones misteriosas. Ningún personaje de su nivel había sido víctima de un atentado desde la muerte de Álvaro Obregón en 1928. El crimen se llevó a cabo en el peor momento para el PRI, no sólo por la situación a la que había sido relegado por gobiernos sucesivos sino por estar profundamente tocado desde la ruptura de Cárdenas y la desaparición de su ala izquierda. Los recién llegados con Colosio no habían podido todavía adueñarse del aparato. El PRI, en ese momento, pareció ir a la deriva, atravesado por intentonas que buscaban aprovechar la crisis producida por la muerte de Colosio. La más atrevida, la única que tuvo posibilidad de triunfar fue la de Fernando Ortiz Arana, senador, indiscutible hombre de partido y presidente del PRI. La súbita aparición y aprobación del nombre de Ernesto Zedillo, la rápida unidad que se consiguió en torno a él mostró que la época cuando la aprobación del PRI era necesaria había desaparecido desde hacía décadas y que el nombramiento del sucesor

a la presidencia era un asunto reservado al presidente y a un reducido grupo de antiguos políticos y tecnócratas que podían o no ocupar algún cargo en el PRI. El partido presidido en ese momento por Ortiz Arana fue separado por completo del problema que representaba elegir un nuevo candidato. La falta de entusiasmo, la resistencia de un grupo contra la maniobra que los dejaba fuera, anunciaba las malas relaciones que mediarían con Ernesto Zedillo.

El gobierno de Zedillo se inició en medio de una crisis sin precedentes que sólo pudo sortearse con un préstamo de 40 000 millones de dólares y, como contrapartida, una política de austeridad sin contemplaciones para las clases más desfavorecidas de México. El triunfo también sin precedentes, la participación electoral (77.7%) lograda por el nuevo presidente, le ofreció la posibilidad de llevar adelante una política dura en el plano económico, donde el PRI tendría un papel mínimo que desempeñar. La concepción plenamente tecnocrática del poder de Ernesto Zedillo buscó trasladar un posible debate sobre la situación del país a un terreno inofensivo, donde las decisiones sólo podían darse en el mediano y largo plazos. La reforma política sustituyó de hecho a la reforma del Estado para reducirse finalmente a una reforma electoral. La amplitud de su triunfo en las elecciones sometió a la oposición sin rehabilitar al PRI. Hubo desde el inicio de este sexenio la intención de anular cualquier confrontación política.

Las elecciones fueron el telón de fondo de su política. Se presentó como un fin no caer en las crisis que habían venido caracterizando a las sucesiones presidenciales desde el final del gobierno de Echeverría. Se señaló con toda claridad a la política culpable de los desaguisados: el “populismo”, señalando sin señalar al PRI. Los defectos de los gobiernos anteriores fueron censurados y expuestos ante todo el mundo: buscaron la popularidad a cambio de una política económica preocupada en primer lugar precisamente por esa popularidad, distorsionando así todo el sistema económico y financiero. Se propuso, pues, gobernar al margen de una popularidad considerada ficticia y ruinosa en que apoyarse —contra la situación de sus antecesores— en unas elecciones sin tacha, por él consideradas un triunfo personal, no de su partido. Incluso las reformas

emprendidas de común acuerdo con la oposición, las sacó de su ámbito natural, el Congreso de la Unión, y se las confió a la Secretaría de Gobernación, es decir, al Poder Ejecutivo, a la presidencia. Pero su lado más débil fue el ala política del gobierno, como se verá de inmediato. Cuatro secretarios de Gobernación y cinco presidentes del PRI, que serían seguramente seis antes del final de su gobierno, eran la evidencia no sólo de una conducta errática de la política nacional sino de la desconfianza en las personas encargadas de ese sector de su gobierno. La duda dominó en las relaciones entre el presidente Zedillo y su partido.

Si bien se declaró miembro del PRI en numerosas ocasiones, no había ocultado su recelo e incluso su rechazo en ciertos casos. El conflicto apareció en toda su magnitud al término de la XVII Asamblea, controlada por los grupos más dispuestos a cerrarle el paso a futuros presidentes criados en el serrallo tecnocrático. Guiada por el presidente del CEN, Santiago Oñate, la asamblea aprobó una serie de disposiciones que se bautizaron como “candados”, donde se establecieron requisitos que eliminaban a casi todos los miembros del gabinete de la carrera presidencial con la exigencia de haber militado en el PRI un mínimo de 10 años y haber ocupado un cargo de elección popular. Era una manera franca y abierta de reclamar para el PRI la designación del candidato, dejando una serie de puertas abiertas dentro del partido para designar al candidato a la presidencia que, en cualquier caso, eliminaba a los hombres y mujeres procedentes de la tecnocracia.

La reacción fulminante, el cese de los miembros más conocidos del CEN, respondió con claridad absoluta a la propuesta política de Santiago Oñate: nadie podía ponerle cortaprisas al poder presidencial. El presidente Zedillo, no obstante, insistía en su voluntad de mantener una “sana distancia” con el partido y de no intervenir en el proceso de sucesión. El PRI no se recuperó de este conflicto, pese a su varia suerte electoral.

Reducir al PRI a su mínima expresión resultaba necesario para poder negociar un pacto de gobierno con la oposición. Concesiones en la ley electoral más otras disimuladas fueron allanando el camino. Cuauhtémoc Cárdenas fue elegido jefe de gobierno del Distrito

Federal en una confrontación de resultado previsible no sólo por las advertencias que arrojaban las encuestas sino por la voluntad expresa de no buscar un candidato popular del PRI. Seleccionar a Alfredo del Mazo para contender con Cuauhtémoc Cárdenas era entregarse antes de empezar el combate. Contra la práctica inaugurada por Salinas de Gortari de negociar después de la elección, no hubo un arreglo directo, sino una decisión del gobierno de perder el Distrito Federal, que de todos modos no habría podido ganar el PRI.

Los desastres electorales se sucedieron en los dos primeros años del gobierno zedillista. Pueden ser considerados un parteaguas. La participación en 1997 cayó 20 puntos (57.87%), lo que puede atribuirse a ser elecciones de renovación de las cámara legislativas. Para el PRI hubo varias lecciones que no podían gustarle, por cuanto anunciaban.

El PRI fue el gran derrotado: perdió 5.5 millones de votos con respecto a 1994, una caída brutal, mucho mayor que la esperada. Mismos resultados desastrosos para el PAN, que no sólo no subió sino que se encontró con 884 244 votos menos frente al auténtico vencedor, el PRD, que ganó casi dos millones de votos de una a otra elección. Las cifras globales indicaron poco, pero tan pronto se desagregaban podía verse claramente las razones de estos resultados.

Donde hubo renovación de gobernadores se mantuvo o subió la participación, por el nuevo papel que el gobierno les atribuyó con la modificación del Consejo Político, además de la competencia de la oposición. La influencia de la gubernatura se observó también en la capacidad del gobernador: los estados priistas siguieron siendo priistas y los panistas, panistas. Sólo Chihuahua, con un gobernador panista, permitió por un margen muy estrecho (42.1% contra 41.2%) una victoria del PRI. Los auténticos triunfadores de la jornada fueron los llamados gobernadores fuertes, aunque ya no se podían manejar las cifras de elecciones anteriores. En 21 estados el PRI obtuvo más de 40%, pero sólo en siete pasó del 50% en las elecciones por mayoría relativa. En seis estados se encontró en segundo lugar frente al primero del PAN; y en tres, incluido el Distrito Federal, se vio superado por el PRD. La elección proporcional equilibró la desproporción de la mayoritaria: los 164 diputados del PRI, 70 del PRD

y 65 del PAN se vieron compensados por los 77, 53 y 56 respectivamente arrojados por el método mayoritario. En resumen, el PRI ganó 23 estados, el PRD tres y el PAN seis en la legislativa; el PRI siguió siendo el primer partido de la República con 11.5 millones de votos, seguido por el PRD con 7.5 y el PAN con 7.8. Una coalición de estos dos grandes opositores le sería, pues, fatal. El peligro se mantendría de entenderse alguno de los grandes de la oposición con cualquiera de dos menores, que obtuvieron en conjunto 2.5 millones.

Las relaciones tensas entre el gobierno de Zedillo y su partido explican en parte un hecho más que peligroso para el Ejecutivo. Perdió en primer lugar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, aunque la conservó en el Senado, se vio obligado a negociar cotidianamente con un Legislativo que, ante su triunfo, aumentaba día tras día sus demandas. Más importante aún fue la conducta del electorado priista, que había negado el apoyo masivo dado al PRI en 1994. No podía sino suponerse adónde había ido ese voto. Una parte importante cayó en manos del PRD, pero el resto se refugió en la abstención, transformándose en un auténtico voto de castigo silencioso.

La danza de presidentes y secretarios del CEN originó un constante malestar del partido; las fisuras vinieron a ser más que fisuras, como podía apreciarse con la formación de grupos a los que se quería ver con benevolencia y desprecio cuando se tenía enfrente un fraccionalismo real aunque poco efectivo. La apatía y la desmovilización resultaron evidentes en las elecciones de los estados, sólo compensadas por una actitud análoga de la oposición, aquejada por los mismos males. La respuesta de la base del PRI vendría de los vencedores relativos de la elección de 1997: los gobernadores, nuevos y antiguos. Bartlett y Madrazo, respectivamente en Puebla y en Tabasco, lanzaron sus candidaturas sin solicitar la anuencia del partido ni del Ejecutivo, que no encontraron la manera de responder a ese reto, sino cambiando, como ya era una costumbre, al presidente y a los miembros del CEN. Un candidato "oficial" no logró cuajar pese a contar con el aparato del partido. Pudo observarse, desde 1994, la distancia que mediaba entre el elector y la maquinaria partidista, debilitada no sólo por las medidas de autoridad de la

presidencia de la República. Arrinconar al PRI resultó necesario para llevar adelante una política de hecho antipopular, conservadora y tecnocrática, y eliminar los últimos rastros de populismo, con el golpe dado a los sindicatos, al fallar la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y su monopolio sobre el personal burocrático menor.

Las crisis económicas que se habían venido sucediendo desde el gobierno de Echeverría, el crecimiento de las clases medias, el desarrollo de una clase empresarial cada vez más poderosa y más involucrada en la vida política, la tecnificación del gobierno y la subida del nivel cultural, así como las presiones directas e indirectas procedentes del exterior, exigieron cambios en el sistema político mexicano. Al ampliarse la participación y aumentar la competencia política de los ciudadanos, las reformas legales se hicieron indispensables. Como en todo sistema autoritario, podía asegurarse el funcionamiento pero no la duración si una de las piezas era súbitamente cambiada. Las condiciones sociales habían madurado en la década de los setenta lo suficiente para que se diera el cambio; el catalizador fue la reforma electoral impulsada por Reyes Heróles, que abrió las puertas a los partidos de oposición, incluso a la oposición en general, obligada a someterse a un juego ordenado y democrático.

La reforma del Estado aún está pendiente, pero la electoral está consumada. Si se iban a modificar los procedimientos electorales, ése era un problema sin urgencia, pues las metas buscadas se habían conseguido. La credibilidad, y con ella la participación y la confianza habían aumentado de manera notoria, pese a las quejas e inconformidades que acompañaban a todo proceso democrático. El gran perdedor fue, sin lugar a dudas, el PRI. Es posible que el nombre aún permanezca, aunque la función y el poder ya sean otros.

PRESIDENTES Y CONGRESOS. ESTADOS UNIDOS, LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y EL FUTURO MEXICANO

Alonso Lujambio

I. INTRODUCCIÓN: LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA EN REGÍMENES PRESIDENCIALES

Las elecciones presidenciales de 1988 “señalaron” el inicio de la transición hacia la democracia que, aun con gran lentitud y marcadas ambigüedades, experimenta el sistema político mexicano. Después de aquel controvertido proceso electoral, calificado unánimemente por las oposiciones como fraudulento, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) le fueron reconocidos oficialmente 50.74% de los votos en la competencia por la presidencia de la República y 50.37% de los votos en las elecciones a la Cámara Baja, un cuerpo representativo que reparte escaños a través de un sistema mixto proporcional-mayoritario. Con sólo 52% de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez en su historia, el PRI no obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual no pudo ya reformar la Constitución de 1917 sino a través de una coalición en el Legislativo. Este hecho fue de extraordinaria relevancia política para México, porque echó a andar una parte esencial de la maquinaria constitucional que se mantuvo inerte por décadas: por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el partido en el poder tuvo que negociar el contenido de cambios fundamentales para el país con otra fuerza política. Se iniciaba así una transición difícil, llena de obstáculos, caracterizada sobre todo por la ausencia de una ruptura con el pasado y planteada en primer lugar en términos de reforma a las instituciones existentes previas al inicio de la transición misma.⁴⁶ Así, las preguntas obligadas a principios de 1989 tenían un acento

fuertemente institucional:

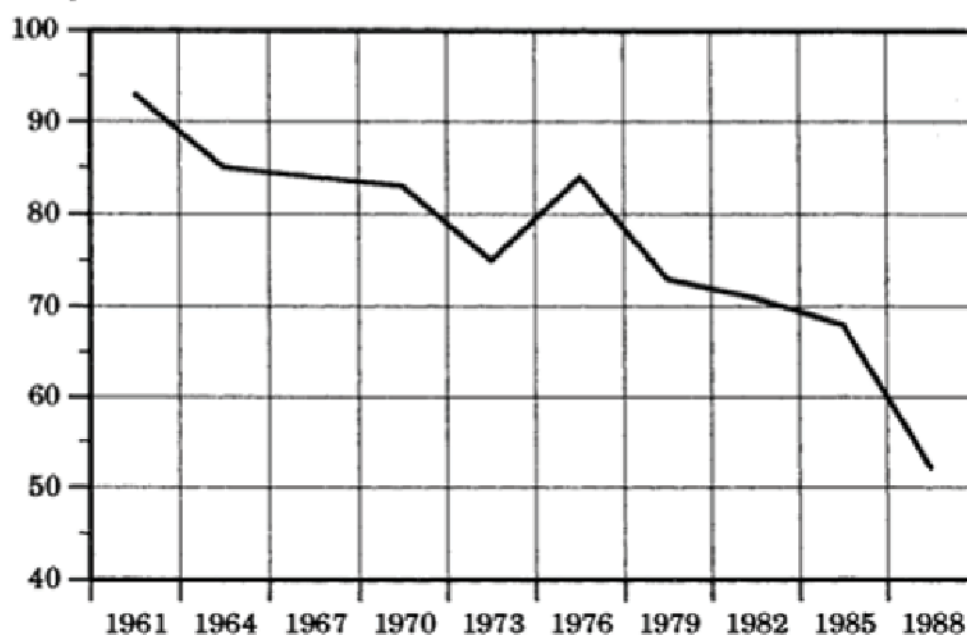
¿Qué normas políticas podían acelerar un proceso de cambio sin rupturas? ¿Qué nuevas instituciones serían capaces de dinamizar con estabilidad la transición hacia una auténtica democracia mexicana? ¿Qué era necesario para llevar al PRI a compartir de una manera más profunda su otrora indisputada hegemonía? ¿Qué reformas serían capaces de generar un cambio democrático viable sin provocar ansiedad ni temores entre los miembros de la élite gobernante?

Las respuestas a estas preguntas fueron muy heterogéneas en su contenido y también muy diversas en cuanto al abanico de instituciones a las que hicieron referencia. Un aspecto central y muy discutido fue el de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Detengamos nuestra atención en este punto. En 1989, era evidente que una variable central en el proceso de cambio político sería el tiempo y que algo fundamental era... simplemente esperar.⁴⁷ En ese momento, la continuación de la caída de los niveles de apoyo electoral del PRI era algo por demás pronosticable. En la gráfica 1 puede verse que, entre 1961 y 1988, el PRI perdió casi 40 puntos porcentuales en las elecciones a la Cámara Baja. Durante este periodo, el PRI sólo pudo incrementar su apoyo electoral en una de nueve elecciones (esto fue en 1976, cuando el Partido Acción Nacional (PAN), entonces el único partido de oposición en México, no participó en la contienda presidencial, y compitió en 135 de 196 distritos electorales).⁴⁸ Era pues razonable esperar que, para las elecciones intermedias de 1991, el PRI ganara solamente la mayoría relativa de los votos (es decir, menos de 50% + 1), y, por lo tanto, de los escaños, si y sólo si se cambiaba el sistema electoral del mixto proporcional mayoritario —entonces vigente— a uno de representación proporcional más o menos puro. De haberse cumplido ambas condiciones, se habría visto al partido en el poder negociar los términos de una coalición estable con otro(s) partido(s) en la Cámara de Diputados, o bien coaliciones *ad hoc*, y no sólo para votar reformas constitucionales, sino, aún más, para aprobar leyes secundarias (incluido, desde luego, el presupuesto federal). Esto habría significado la institucionalización de la negociación y de los compromisos entre las fuerzas políticas nacionales, un avance

considerable en la democratización del sistema político y la limitación legislativa real al poder presidencial. El autor de estas líneas pensó que sólo se necesitaba tiempo y un sistema proporcional de reparto de curules en la Cámara Baja para acelerar y hacer más profundo el proceso de democratización en México.⁴⁹

GRÁFICA 1
Partido Revolucionario Institucional
Elecciones a la Cámara de Diputados (1961-1988)

*Porcentaje de la
votación efectiva*



Nota: para 1979, 1982 y 1985 se calcula una ponderación de 3 a 1 de las votaciones uninominal y plurinominal, respectivamente.

Fuente: Comisión Federal Electoral.

Sin embargo, el PRI percibió estos hechos y estas proyecciones de manera muy diferente. Se argumentó entonces que la proporcionalidad en el reparto de curules no llevaría necesariamente a la profundización de la democracia sino a una era de inestabilidad institucional y de parálisis en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se dijo que la combinación de presidencialismo, sistema competitivo y multipartidista,⁵⁰ y proporcionalidad en la representación en la Cámara Baja, conduciría al inmovilismo

gubernamental y, por lo tanto, a la ingobernabilidad del sistema político en su conjunto. Como consecuencia, el PRI decidió en 1989 reformar la normativa electoral para reforzar una cláusula que ya existía, y que claramente violaba toda noción de representación política justa y equitativa: en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta de los votos en elecciones a la Cámara de Diputados, el Instituto Federal Electoral distribuiría curules adicionales al partido que hubiese conquistado la mayoría relativa de los votos (presuntamente el PRI) con el fin de garantizarle a ese partido (si bien minoritario frente al conjunto de la oposición) una clara y firme mayoría de curules, y aun un plus, dependiendo de la magnitud de la caída de dicho partido.⁵¹ El principal objetivo de aquella reforma era garantizar, así se dijo, la gobernabilidad del proceso político constitucional.⁵² Este mecanismo claramente antidemocrático fue llamado “la cláusula de gobernabilidad”.⁵³ En este ensayo se argumentará en contra de la “cláusula de gobernabilidad” y a favor de un sistema proporcional de reparto de curules en la Cámara Baja mexicana aun dentro del marco de un régimen presidencial.

Pudiera creerse que discutir la “cláusula de gobernabilidad” no tiene ya sentido alguno. En contra de nuestro pronóstico y como resultado de una estrategia política bien orquestada y muy activa —que incluyó, entre otros elementos, una política de gasto con claros rasgos clientelistas—, el PRI obtuvo 61% de los votos en las elecciones intermedias de 1991, las cuales fueron más limpias y menos controvertidas que las elecciones federales anteriores. La “cláusula” no tuvo que aplicarse. Si la “cláusula” no es aplicada —se concluye, entonces—, su existencia se vuelve irrelevante. Este argumento es muy débil, por lo menos por tres razones. En primer lugar, una característica de la democracia es que el resultado de la competencia debe ser incierto para los participantes. En una democracia no puede haber grupo o partido por cuyas preferencias se pueda predecir el resultado de la competencia. Por el contrario, la “cláusula” significaba que el PRI tenía la capacidad de evitar un rango bastante amplio de escenarios electorales. La “cláusula”, en una palabra, daba al partido mayor una ventaja extraordinariamente grande sobre el resto de los competidores. Segundo: la “cláusula” redujo los incentivos para ser

responsable mientras se está en el poder. Si después de una elección intermedia un presidente puede seguir gobernando sin coalición alguna, con sólo 36% del apoyo del electorado, entonces, ¿cómo es posible que las elecciones puedan ser el instrumento con el que cuentan los ciudadanos para castigar gobiernos irresponsables? Tercero: no olvidemos que el mexicano es un régimen presidencial. Las elecciones de 1991 fueron en muchos sentidos plebiscitarias. Pero en 1994 otra elección presidencial tendría lugar: Salinas de Gortari no podría competir, Cárdenas seguramente lo haría y un candidato panista podría atraer un apoyo importante. Una elección presidencial competida llamaría la atención del electorado, y el voto en la liza presidencial influiría de manera determinante sobre la distribución de votos en las elecciones al Congreso. Recordemos, comparado con regímenes parlamentarios, que la volatilidad del voto es mucho mayor en sistemas presidenciales, sin importar bajo qué ley electoral compiten los partidos.⁵⁴ Si la “cláusula” vivía aún era porque el PRI no estaba completamente seguro sobre su futuro electoral en otra elección presidencial competida. En una palabra, no había duda de que la “cláusula de gobernabilidad” aún era una variable central en el proceso de cambio político por el que atravesaba México.

Sin embargo, reconozcamos que algunos de los argumentos que utilizan quienes defienden la “cláusula” son razonables y merecen ser escuchados. No es fácil combinar el sistema presidencial con un sistema de partidos competitivo multipartidista: la coexistencia de ambos minimiza la probabilidad de que el presidente cuente con una mayoría que lo apoye en el Legislativo. El centro del problema está en que, en un sistema presidencial, los partidos de oposición no tienen muchos incentivos para apoyar al presidente en el Congreso cuando su partido no cuenta con la mayoría de los escaños en dicho órgano. El presidente cuenta con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le es imprescindible el apoyo de la Legislatura. Por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la Legislatura y convocar a nuevas elecciones. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. En ciertas coyunturas, apoyar al presidente puede llegar a ser un acto suicida para un partido de oposición, ya

que se pone a jugar un papel ambiguo: se juega a la oposición, se coopera con el gobierno, pero no se forma parte del gobierno. Aún peor: en algunas ocasiones, cuando la popularidad de un presidente se ve sustancialmente disminuida, es común que su propio partido le retire su apoyo en el Legislativo, ya que apoyarlo significa poner en riesgo el triunfo de su siguiente candidato a la presidencia. Por otro lado, y aun cuando la oposición apoye al Ejecutivo en su programa legislativo, el presidente no tiene obligación política alguna de mantener las preferencias de sus “socios-opositores” en su agenda de gobierno: aun si le retiran su apoyo, el presidente permanece en el cargo porque tiene ese periodo rígido de gobierno. Así, el presidencialismo no mueve a la cooperación entre el presidente y los partidos de oposición, y a veces ni siquiera entre el presidente y su propio partido.

Obviamente, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo, sin imponerle al sistema una “cláusula de gobernabilidad” antidemocrática, es cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho los partidos de la coalición comparten el Poder Ejecutivo y forman parte de él, se distribuyen carteras ministeriales y entran en el gobierno. En opinión de Juan J. Linz, la mayor parte de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas porque “el Poder Ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”.⁵⁵

Sin embargo, aun cuando varios países latinoamericanos están debatiendo intensamente la posibilidad de convertir sus regímenes presidenciales en sistemas parlamentarios,⁵⁶ en México ese debate simplemente no existe, ni siquiera frente a la urgencia de discutir seriamente qué acuerdos institucionales harían viable y estable una auténtica democracia mexicana. Ni en círculos intelectuales ni políticos se habla del asunto.⁵⁷ La Constitución de 1917 sigue siendo el espejo en el que México se ve y se piensa políticamente. Nadie en

México está pensando en un sistema político que no tenga al presidente como eje. Éste es un grave problema para el proceso de transición actual. México enfrenta hoy muchos dilemas políticos, todos de extraordinaria complejidad. La ausencia total de un debate sobre el cambio de régimen ha llevado a que uno de los dilemas se presente como un verdadero acertijo en el que toda opción resultar ser extraordinariamente costosa: sin “cláusula de gobernabilidad” el presidencialismo entra en crisis y, al menos en teoría, se corre el riesgo de caer en el inmovilismo y en la parálisis gubernamental; con “cláusula” se viola el principio de la competencia entre iguales y se distorsiona todo sentido de representación política. La opción parlamentaria, por otro lado, parece estar cerrada. ¿Qué otras opciones quedan? ¿Deben los mexicanos abandonarse al pesimismo de la “cláusula”, gracias a la cual un partido con 36% del voto podría gobernar el país sin la necesidad de generar un consenso mayoritario? ¿Acaso no existen formas exitosas de gobernar con estabilidad una democracia presidencial sin cláusulas de gobernabilidad? ¿Si existen esas formas, podemos imitarlas? ¿Si no, qué podemos aprender, al menos, de regímenes presidenciales exitosos? ¿Qué variables pueden maximizar la probabilidad de una democracia presidencial estable, gobernable y sin cláusulas antidemocráticas? En opinión de Juan J. Linz, “la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional son los Estados Unidos”.⁵⁸ Desafortunadamente, Linz no explica por qué el caso norteamericano es único en este sentido. Las únicas palabras que Linz le dedica son éstas:

Explicar cómo es que las instituciones y prácticas políticas norteamericanas han logrado este resultado excedería los límites de este ensayo, pero vale puntualizar aquí que el carácter difuso de los partidos políticos norteamericanos —que irónicamente irrita a muchos dentistas políticos norteamericanos y los lleva a abogar por partidos ideológicos y disciplinados— tiene algo que ver con todo esto. Desafortunadamente, el caso norteamericano parece ser una excepción [...].⁵⁹

En la siguiente sección de este ensayo se tratará de enumerar más variables que “tienen que ver” con el carácter “excepcional” de la democracia presidencial norteamericana. No nos propusimos ser exhaustivos. Éste será un intento por entender por qué, a pesar de la

aparente predisposición de las democracias presidenciales a la quiebra institucional, el régimen norteamericano ha sobrevivido tanto tiempo.

Este ejercicio nos ayudará a comparar la experiencia norteamericana con la dinámica de los sistemas presidenciales en América Latina y en México. Como se verá, el caso norteamericano es, ciertamente, una excepción histórica. Sin embargo, debemos subrayar que no existe razón alguna para creer que todas las variables “paraconstitucionales”⁶⁰ que nos ayudan a entender la continuidad del sistema presidencial norteamericano son también requisito para la sobrevivencia de otras democracias presidenciales. Al menos no estamos seguros. ¿Existe alguna razón para pensar que el caso norteamericano no es sólo una excepción histórica sino también lógica?, esto es, ¿que sólo las prácticas “paraconstitucionales” norteamericanas pueden salvar a la democracia presidencial de la parálisis entre poderes y de la quiebra institucional? Desde una perspectiva teórica, asumamos a partir de este momento que otra u otras configuraciones institucionales y prácticas “paraconstitucionales” pueden también contribuir a la sobrevivencia de las democracias presidenciales. ¿Cuáles son esas “configuraciones”? Es difícil contestar a esta pregunta. Linz ni siquiera intentó enfrentarla, porque está convencido de que cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo es mucho más sabio que buscar una “configuración óptima” de variables dentro del marco del sistema presidencial. También debemos preguntarnos si tal “configuración” de variables existe —en realidad— como marco general. Quizá no

exista. En ese caso, sólo nos quedaría entender —manteniendo presentes “los peligros del presidencialismo” “configuraciones” particulares dentro del contexto histórico de casos específicos, con el fin de aprender algo de ellas y evitar la quiebra de la democracia presidencial.

Por otro lado, ¿existen o han existido otras democracias presidenciales estables de las cuales los mexicanos puedan aprender algo para su futuro? Nuestra respuesta es: sí. En nuestra opinión, el criterio que Linz usó para identificar un régimen presidencial estable

es demasiado rígido. Quizá no debemos esperar 200 años para poder concluir que un régimen presidencial es estable. ¿Qué lapso es el mejor para clasificar los casos históricos disponibles? Es también difícil encontrar una respuesta a esta pregunta. Sin embargo, en este ensayo se van a estudiar brevemente cuatro democracias presidenciales latinoamericanas que han sido consideradas regímenes exitosos: Costa Rica desde 1948; Venezuela desde 1958; Chile entre los años treinta y 1973; y Uruguay entre los años cuarenta y 1973.⁶¹ En todos estos casos, democracias presidenciales han estado o estuvieron operando por más de 25 años esto es por más de una generación tiempo quizá suficiente para concluir que aun con las dificultades que le son innatas el presidencialismo sobrevivió porque ciertas condiciones estabilizadoras estaban presentes. ¿Cuáles son esas “condiciones”? No lo sabemos. Este ensayo es un intento preliminar por encontrar una respuesta a ello.

En la siguiente sección discutiremos brevemente las variables que pueden ayudarnos a entender por qué no existe inmovilismo en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en Estados Unidos, así como las instituciones que han contribuido a sostener la gobernabilidad del sistema. En la tercera parte, revisaremos nuestros cuatro casos latinoamericanos, tratando de encontrar las condiciones que permitieron a estos sistemas presidenciales sobrevivir en condiciones democráticas por más de 25 años. Trataremos de entender qué hace gobernable una democracia presidencial si no cuenta con una “cláusula de gobernabilidad”. Finalmente, regresaremos al caso mexicano con el fin de discutir qué cambios institucionales podrían maximizar la probabilidad de una democracia presidencial estable sin la así llamada “cláusula de gobernabilidad”.

II. ¿POR QUÉ ES GOBERNABLE EL SISTEMA PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO?⁶²

En esta sección se intentará explicar la continuidad del sistema presidencial norteamericano. Primero que nada recordemos que el elemento más problemático de todo sistema presidencial está en la relación entre el Ejecutivo y la Legislatura, ya que ambos tienen

periodos rígidos de gobierno: ni el presidente puede convocar a nuevas elecciones legislativas cuando la asamblea no lo apoya, ni el Congreso puede retirarle al presidente su confianza cuando aquél se opone a la política de éste. Ningún poder puede cambiar la composición política del otro sin violar la Constitución. Esto puede crear inmovilismo. (Obviamente, el *impeachment* puede jugar en contra del presidente, pero no puede aplicarse por razones de desacuerdo político y se utiliza muy rara vez .) Así para que un sistema presidencial sea gobernable el presidente y el Congreso deben coexistir y arribar a acuerdos políticos ¿Qué variables ayudan a maximizar la probabilidad de ese acuerdo?

En el caso norteamericano, la primera variable es de extraordinaria importancia y es estrictamente constitucional. Me refiero a los escasos poderes constitucionales con que cuenta el presidente norteamericano *vis-à-vis*, el Poder Legislativo. El presidente norteamericano es, sin duda, uno de los más débiles de entre los Ejecutivos en sistemas presidenciales. Woodrow Wilson llegó incluso a caracterizar el sistema de Estados Unidos no como “presidencial” o “parlamentario”, sino como “congresional”. A diferencia de otros sistemas presidenciales, el norteamericano impide al presidente gobernar vía leyes-decreto (que, bajo ciertas normas, permite gobernar a otros presidentes sin la Legislatura): no puede declarar el Estado de sitio, no puede vetar parcialmente los proyectos de ley provenientes del Legislativo, lo cual impide al Ejecutivo seleccionar sólo aquellos aspectos de las iniciativas que se corresponden con su agenda de gobierno, si bien siempre hay congresistas dispuestos a introducir iniciativas presidenciales como propias, el presidente no tiene esa prerrogativa constitucional ni puede nombrar o quitar a miembros de su gabinete sin el consentimiento del Senado. La Constitución de 1787 no concibió al presidente como dínamo de la maquinaria gubernamental. En el diseño original, la Casa de Representantes era no sólo el único cuerpo popularmente electo, sino el actor del sistema encargado de llevar la iniciativa de gobernar. El presidente y el Senado, ambos electos originalmente por medios indirectos, fueron instituciones creadas para contrapesar los excesos de la Cámara Popular.

Es obvio que en más de 200 años el sistema político norteamericano ha experimentado grandes transformaciones, pero el régimen político no ha cambiado sustancialmente. El carácter de la presidencia se ha transformado enormemente, en particular en el último medio siglo,⁶³ pero el presidente sigue inserto en el aparato constitucional original: el Congreso continúa jugando un papel central en el proceso político norteamericano. El equilibrio en la relación entre poderes debe ocupar un lugar privilegiado en toda explicación de la continuidad institucional de Estados Unidos: los limitados poderes presidenciales obligan al Ejecutivo a negociar su agenda de gobierno con el Congreso e impulsar ambos poderes a buscar el acuerdo. El hecho de que la Constitución no otorgue grandes poderes a uno solo de los actores del proceso constitucional, hace que ninguno de ellos conciba al otro como un obstáculo *per se*, sino como contraparte obligada en el proceso gubernamental. Discutiremos más profundamente el impacto que esta variable produce sobre la estabilidad de las democracias presidenciales cuando se comparen los poderes del presidente norteamericano con los de los Ejecutivos en otras latitudes.

Por otro lado, el sistema bipartidista contribuye a explicar la continuidad norteamericana, al menos en dos sentidos. En países en los que la clase media es dominante social y políticamente y existen sólo dos partidos, ambos tienden a ocupar el centro del espectro político-ideológico.⁶⁴ En términos generales, no es racional que los partidos polaricen sus agendas políticas, ya que semejante estrategia puede conducir a la derrota en las urnas. Ambos partidos tienden a ser coaliciones heterogéneas de varios grupos e intereses, con demandas, propuestas y diferenciación ideológica limitadas. Obviamente, la regla de mayoría y la ausencia de representación proporcional en el sistema electoral han motivado a los grupos políticos que ocupan los extremos del espectro a incorporarse a los partidos existentes, con lo cual se ha evitado el multipartidismo y, probablemente, la polarización de la competencia entre los partidos.⁶⁵

Con el fin de asegurar el apoyo de la mayoría de los electores, esto es, de la mayoría requerida por la aritmética del formato de

competencia en donde el ganador toma todo, las plataformas políticas suelen presentar posiciones ambiguas para evitar divisiones muy claras en el electorado. De esta forma, la moderación, que es la estrategia electoral dominante, refuerza la tolerancia entre las élites políticas y los partidos. Es claro que todas estas variables pueden contribuir a facilitar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en periodos de “gobiernos divididos” (esto es, cuando la mayoría de una o ambas cámaras se encuentra en poder de uno de los partidos, y el presidente pertenece al otro) .⁶⁶

Sin embargo, la hipótesis de que la moderación es una característica innata de los sistemas bipartidistas está muy lejos de ser una ley. La polarización en los años previos a la Guerra Civil, el populismo en la última década del siglo XIX y el conflicto ideológico que caracterizó la década de los años sesenta, son ejemplos que deben hacernos dudar del potencial heurístico de la hipótesis señalada.⁶⁷ Sin embargo, en periodos no caracterizados por conflictos ideológicos agudos, puede decirse que el sistema bipartidista ha moderado la competencia por el poder y ha evitado situaciones de inmovilismo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por su parte, el sistema bipartidista, junto con el hecho de que la mitad de las elecciones al Congreso se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, han sido cruciales para evitar “gobiernos divididos” durante largos periodos de la historia norteamericana. Dos tercios del total de “gobiernos divididos” se han presentado después de elecciones legislativas intermedias, cuando no se tiene que elegir presidente y se da la oportunidad de emitir un voto de castigo en las elecciones al Congreso.⁶⁸ La presencia de boletas electorales impresas por los partidos (en donde se votaba por congresista y por presidente en la misma boleta, sin poder dividir el voto entre partidos) y la ausencia del voto secreto facilitaron aún más la permanencia de “gobiernos unificados” (es decir, aquellos en donde el mismo partido domina ambas cámaras del Congreso y la presidencia) a lo largo del siglo XIX. Tengamos claro que, pese a todo esto, la presencia de “gobiernos unificados” no ha sido siempre condición suficiente para garantizar relaciones plenamente fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo.⁶⁹ Sin embargo, el presidente es siempre el líder nacional

de su propio partido. Cuando el presidente goza de mayoría en el Congreso, podemos suponer que las relaciones entre los poderes podrán superar obstáculos sin gran dificultad.⁷⁰

Por otro lado, la indisciplina de los partidos políticos también parece estar relacionada con la sobrevivencia de la democracia presidencial en Estados Unidos. En primer lugar, la separación de poderes atenúa la necesidad de una disciplina partidista en el Congreso, ya que, para sobrevivir políticamente, el presidente no requiere del voto de confianza de la Legislatura. En opinión de León Epstein, arreglos institucionales deben estar en el centro de toda explicación de la conducta de partidos y legisladores en el Congreso de Estados Unidos:

Los legisladores que forman parte de los partidos en el gobierno tienen una motivación enteramente racional para comportarse cohesivamente en el Parlamento, cosa que no encuentran los congresistas bajo la separación de poderes. Cada voto en el Parlamento involucra la cuestión de si el legislador apoya al gabinete de su partido o a la oposición [...]. Él no sólo comparte los obvios beneficios de que su partido forme parte del gobierno, sino que sabe que su propia fortuna electoral se verá en entredicho si su partido no se muestra cohesivo y no es capaz de mantener un liderazgo en el gobierno [...]. [Los] miembros de un partido en el Parlamento actúan bajo el claro incentivo político de presentarse como un frente unido. Bajo la separación de poderes, no hay incentivo que opere con suficiente fuerza para obligar al congresista norteamericano a actuar cohesivamente [...].

[Un] congresista, sea republicano o demócrata, puede votar sin seguir el liderazgo de su partido y, sea que su voto lo beneficie a él o a los electores de su distrito, el congresista no lastima a su partido de una manera que le sea políticamente significativa [...]. La cohesión legislativa partidista no es un valor importante en el esquema norteamericano.⁷¹

Esto es cierto para el caso norteamericano. Pero existen arreglos institucionales paralelos que han posibilitado que, aun con separación de poderes, varios partidos en sistemas presidenciales latinoamericanos actúen disciplinada y cohesivamente. Volveremos sobre este punto más adelante.

Un elemento central en la experiencia presidencial norteamericana es también la existencia de elecciones primarias al Congreso. El sistema legislativo norteamericano premia la sensibilidad con

respecto a los intereses locales. Esto es posible en el contexto de organizaciones partidistas extraordinariamente descentralizadas y de distritos uninominales. Esta sensibilidad ha sido reforzada con el sistema de elecciones primarias que permite al legislador que la maquinaria electoral local de su partido apoye su candidatura aun en contra de la voluntad de liderazgo nacional del mismo. La nominación de candidatos está en manos de las organizaciones partidistas locales y no depende de ningún aparato partidista nacional y centralizado. Así, el legislador está más interesado en servir el interés de su electorado distrital que en seguir la línea de su partido (siempre que estén en conflicto, obviamente). Las diferencias ideológicas entre el presidente y los congresistas existen y son importantes, pero pueden ser superadas si se sabe negociar el precio de ciertos intercambios más mundanos. La autonomía del congresista le permite entablar un diálogo individual con el Ejecutivo y con sus colegas con el fin de cambiar su voto por recursos para patronazgo, por favores o inversiones federales. El congresista acepta este tipo de intercambio en la medida en que fortalece su posición e imagen políticas frente a sus representados en el nivel distrital. Así, el congresista puede ignorar la opinión que de su voto tienen los líderes de los partidos en las cámaras y dar fluidez a la relación entre poderes.

Otra variable importante parece obvia, pero no lo es: la regla de la reelección en la legislatura. El supuesto de que al congresista norteamericano le interesa su reelección y nada más que su reelección no parece ser descabellado.⁷² David R. Mayhew piensa que el Congreso norteamericano de la era moderna puede caracterizarse como “una asamblea de políticos profesionales que cultiva carreras políticas”.⁷³ Para Mayhew, los políticos tienen que hacer algo para ganar su reelección, no importa si su partido ocupe o no la presidencia. La empresa política del legislador (la reelección) es una empresa individual. Dice Mayhew: “Si los miembros [del Congreso] pueden reclamar crédito por haber apoyado la aprobación de leyes importantes, es indudable que trabajarán en pos de ganancias electorales —tanto en tiempos de ‘gobiernos divididos’ como en tiempos de ‘gobiernos unidos’—. ¿Por qué no habrían de hacerlo?”⁷⁴

El argumento de Mayhew es que existe un incentivo para aprobar leyes, para legislar; en otras palabras: no existe incentivo alguno de parte del legislador para obstruir el proceso legislativo, para paralizar la relación entre el presidente y el Congreso.

Otra variable que interviene es la creciente importancia de la “regla de antigüedad” en el Congreso norteamericano desde la revuelta de los legisladores en contra del *speaker* Cannon en la Casa de Representantes en 1910.⁷⁵ A través de este importante arreglo, un congresista pertenecerá al comité de su preferencia dependiendo de su antigüedad como miembro de la Legislatura; no es fácil retirar de un comité a uno de sus miembros, y la presidencia del comité es ocupada por el miembro más antiguo del mismo. Debido a esta regla, los miembros del Congreso ganan aún más independencia, ya que sus posiciones en el interior de la institución y, por lo tanto, su éxito como legisladores no dependen de su disciplina partidista, sino de su propia acción política.⁷⁶ En suma, la indisciplina de los legisladores pareciera estar ligada al éxito del sistema presidencial norteamericano, en donde, si se practicara cabalmente la disciplina partidista, quizá la gobernabilidad del sistema se pondría en entredicho, sobre todo en aquellos periodos en los que el presidente pertenece a un partido y la mayoría en una o en ambas cámaras del Congreso está dominada por el otro.

Finalmente, el federalismo puede ser también parte de la explicación de la ausencia de parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo en Estados Unidos. Parece ser claro que el sistema presidencial norteamericano ha encontrado en el arreglo federal un apoyo para su sobrevivencia.

Dejemos que sea Fred W. Riggs quien explique esto con sus propias palabras:

Instituciones autónomas en los niveles estatal y municipal permiten retener el poder en los gobiernos estatal y local al partido que ha sido derrotado en el nivel nacional [en elecciones presidenciales]. Dicho partido mantiene su vitalidad organizacional debido a que los premios al desempeño exitoso se encuentran disponibles en el nivel local [...] En tanto que la estructura organizacional de los partidos norteamericanos es localista e indisciplinada, la viabilidad local de los mismos no depende de sus victorias en el nivel nacional [...]. Organizaciones partidistas locales fuertes apoyan la indisciplina de sus congresistas, indispensable

para evitar el colapso del sistema. Podemos concluir que el federalismo es [...] una característica necesaria para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto.⁷⁷

En la siguiente sección de este ensayo especularemos, en una perspectiva comparada, en torno a la importancia de los poderes del presidente norteamericano para la sobrevivencia de la democracia en Estados Unidos. Baste por el momento decir que, en suma, el poder limitado del presidente y el papel activo de la Legislatura, el sistema bipartidista, la regla electoral de mayoría, la concurrencia de elecciones presidenciales con al menos la mitad de las elecciones legislativas, la indisciplina de los congresistas norteamericanos (promovida por la vocación localista del sistema legislativo, por la regla de la reelección, por la existencia de elecciones primarias y por la presencia del “sistema de antigüedad”), la distribución de recursos para el patronazgo y, finalmente, el sistema constitucional federal han podido crear un marco institucional propicio para la sobrevivencia de la democracia presidencial norteamericana. Veamos ahora si otros sistemas presidenciales exitosos han compartido estas características institucionales.

III. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

No es fácil analizar la experiencia latinoamericana a partir del sistema presidencial de gobierno. Estas páginas serán un intento preliminar que deberá ser seguido por análisis mucho más rigurosos. Debido a la gran variedad de arreglos institucionales que coexisten con el presidencialismo, es difícil hacer un análisis completo y extraer de él conclusiones definitivas.⁷⁸ Por otro lado, una importante laguna en el estudio de la política en América Latina ha sido el análisis de las instituciones, el presidencialismo incluido.⁷⁹ Existe un número muy limitado de fuentes útiles. En los años cuarenta y cincuenta encontramos trabajos sobre el tema, pero con una orientación muy formal y concentrados en el análisis de los textos constitucionales.⁸⁰ Entre los años sesenta y los ochenta las instituciones políticas prácticamente no fueron estudiadas. Varios enfoques de economía política dominaron el área de investigación, y el funcionamiento

institucional fue visto como una variable dependiente, producto de factores “estructurales”. Esta lamentable realidad hace que, frente a una década de democratizaciones y de reconstrucción institucional — fundamentales para el futuro político de la región— la ciencia política en América Latina no tenía una voz firme que ilumine el debate, señale riesgos y proponga soluciones. No confundamos las causas; la existencia, de gobiernos autoritarios en la región es sólo parte de la explicación. El rechazo a la democracia “por burguesa”, tan común en décadas pasadas, paga hoy su costo, y no es pequeño.

Nuestro primer argumento está relacionado no sólo con los peligros del presidencialismo, en general, sino con los peligros del excesivo poder presidencial que encontramos en varios países latinoamericanos. Un sistema democrático con presidencia fuerte es resultado de dos propósitos contradictorios. Varias constituciones latinoamericanas han querido otorgar poderes extraordinarios a la presidencia, porque, en teoría, un poder presidencial fuerte puede enfrentar exitosamente la difícil situación social y económica en la que viven permanentemente los países en desarrollo. Por otro lado, se ha buscado restringir el poder del presidente (comúnmente prohibiéndole la reelección), porque los países latinoamericanos no han querido abandonarse a la arbitrariedad ni al abuso del poder; han deseado ser auténticas democracias constitucionales en donde los ciudadanos eligen libremente gobiernos y los hacen responsables. El problema está en que no es fácil combinar ambos elementos en el marco de un solo arreglo constitucional.

Los presidentes latinoamericanos son generalmente dominantes en relación con los poderes de la Legislatura, en contraste con el equilibrio de poderes que encontramos en la Constitución norteamericana. Existen ciertamente “pesos y contrapesos”, pero, por lo común, son débiles. Todas las constituciones permiten al Ejecutivo la introducción de iniciativas de ley al Congreso, pero a veces el presidente tiene la capacidad exclusiva de introducir iniciativas en materia presupuestal, de servicio civil o militar (en asuntos presupuestales: Brasil, Perú, Paraguay, Haití, Bolivia, Uruguay, Colombia, México, etc.). Varias constituciones permiten al presidente vetar aspectos específicos de propuestas legislativas, en marcado

contraste con la Constitución de Estados Unidos, que sólo permite al presidente el veto de la totalidad de una iniciativa. Esta cláusula otorga a varios presidentes latinoamericanos la extraordinaria oportunidad de aprobar sólo aquellos aspectos de las iniciativas de ley que corren en línea con su ideología y programa de gobierno, y deja muchas veces indefensa a la Legislatura (encontramos el uso del veto en Perú, Brasil, Colombia, Argentina, México, etc.). Leyes-decreto permiten al presidente gobernar sin la Legislatura (entre otros, Chile 1980, Paraguay, Brasil, Perú), un poder con el que no cuenta el Ejecutivo en Estados Unidos. Varias presidencias latinoamericanas tienen también más poderes que el presidente norteamericano en el nombramiento de funcionarios (gobernadores en sistemas unitarios, jueces de la Suprema Corte, etc.). El Ejecutivo en Estados Unidos carece también de la capacidad para declarar el país en Estado de sitio (poder con el que se cuenta particularmente en Chile, 1980; pero también en Venezuela, Perú, Ecuador, Costa Rica, etc.). En ocasiones, el presidente puede llamar a periodos legislativos extraordinarios, y casi siempre, nombrar y quitar a miembros de su gabinete sin el consenso del Legislativo, y a veces secretarios de despacho pueden participar en el debate parlamentario.⁸¹

En línea con la defensa de la “cláusula de gobernabilidad” en México, no es inusual escuchar el argumento de que las naciones en desarrollo requieren de un Ejecutivo eficaz, que países subdesarrollados necesitan un sistema ágil de toma de decisiones con el fin de enfrentar circunstancias difíciles, que los “pesos y contrapesos” llevan al inmovilismo y que el inmovilismo, a su vez, conduce a la quiebra de la democracia. Sin embargo, aun cuando varias presidencias latinoamericanas son fuertes en relación con su contraparte legislativa, es común que los presidentes enfrenten enormes dificultades en la aprobación de sus agendas debido a que sus partidos no cuentan con apoyo mayoritario en la Asamblea. Varias legislaturas latinoamericanas no pueden presentar iniciativas en algunas áreas, pero generalmente pueden bloquear la agenda presidencial. El problema se presenta como una especie de doble legitimidad democrática: el presidente reclama tenerla, la Legislatura también, y la voz de ésta no puede ser totalmente ignorada en el

proceso político democrático. Es entonces el sistema presidencial el que conduce a que la Legislatura ejerza un poder esencialmente negativo, no la Legislatura *per se*. Peor aún, sistemas presidenciales fuertes llevan a que los presidentes tengan la impresión de ser muy poderosos, cuando en realidad no lo son. Pero la impresión afecta su conducta, y a la larga el sistema de incentivos y la conducta de todos puede conducir a la quiebra de la democracia. Scott Mainwaring está en lo correcto cuando argumenta que: “La estabilidad democrática depende en gran medida del deseo de las élites [...] de negociar y de crear instituciones democráticas duraderas. Lo más deseable es que los sistemas políticos tengan mecanismos institucionales que refuercen esa disposición en las élites”.⁸² Es claro que los mecanismos institucionales que favorecen el diálogo y la negociación no se refuerzan si la presidencia —como institución— es extraordinariamente dominante en términos constitucionales.

La idea de que es imprescindible una presidencia fuerte supone que hay asuntos urgentes en la agenda, sobre todo, decisiones difíciles de tomar, que tales decisiones son difíciles porque van a afectar intereses y que no hay tiempo que perder discutiendo con la Legislatura. ¿Qué intereses van a ser afectados y quién se va a beneficiar de la acción ágil y pronta del presidente? ¿A qué costo? Si el presidente actúa y el Congreso no sirve para impulsar opciones, ¿qué mecanismos institucionales y legales van a ser observados para expresar la inconformidad? El problema es que no siempre existe un claro consenso detrás de una presidencia fuerte, sea en el Congreso o en la sociedad en su conjunto. Rara vez el presidente gana la elección con mayoría absoluta, y una segunda vuelta no siempre es la solución porque induce a la multiplicación de candidaturas en la primera vuelta; esto atomiza aún más la representación de los partidos en la Legislatura, y, por lo tanto, se reduce la probabilidad de que el partido del presidente cuente con una mayoría en dicho órgano. Sin embargo, aun sin el apoyo de la Legislatura, el presidente siente que una mítica Asamblea Constitucional y la Historia lo están llamando a actuar. La imposibilidad de reelegirse aumenta aún más la ansiedad y el deseo de actuar ya, pronto. Si el Congreso es un obstáculo, entonces el presidente puede pasarlo por alto, quizá violando la

Constitución y seguramente debilitando la democracia, o tal vez peor, el presidente impulsará —a través de medios de dudosa legalidad— reformas a la Constitución para ver multiplicados sus poderes. En ese caso, el Ejecutivo: 1) erosiona los espacios constitucionales de negociación y acuerdo, 2) anima a que la expresión de las oposiciones tenga lugar fuera de las arenas institucionales diseñadas por las democracias para canarizarlas, 3) el siguiente presidente puede no ser aceptable para importantes grupos sociales (tengamos en mente a peronistas y apristas sin la oportunidad de competir por “presidencias fuertes” en Argentina y en Perú, por ejemplo; o a Salvador Allende quien ganó la presidencia chilena con 36% del voto ciudadano y tomó ventaja de reformas constitucionales que el presidente demócrata-cristiano anterior diseñó con gran intimismo pensando en futuros presidentes “demócrata-cristianos”, y 4) un sistema presidencial fuerte puede degenerar en un gobierno personal muy cercano a la dictadura, hecho para enfrentar a quién sabe qué “problemas estructurales”.

Estamos convencidos de que estos resultados están muy lejos de la democracia. Casi en todos los casos y casi todo el tiempo, la democracia sólo ha sido capaz de procesar cambios incrementales. Cambios no incrementales pueden ser justos y necesarios en términos sociales, pero es difícil que puedan ser procesados a través de medios democráticos, ya que intereses fuertemente afectados acaban renunciando al pacto democrático. Y cuando quiebra la democracia, casi siempre quedamos peor que antes: ni siquiera cambios incrementales serán posibles. ¿Para qué, entonces, promover presidencias extraordinariamente fuertes, si de una u otra forma se va a necesitar de la negociación y el acuerdo para arribar a la toma de decisiones importantes y viables? Se ha argumentado que si bien de manera informal presidencias fuertes sí enfrentan “pesos y contrapesos”. Es cierto. Pero entendamos que ello debilita en última instancia la confianza en y la legitimidad de las instituciones democráticas diseñadas precisamente para institucionalizar y canalizar las presiones, las demandas y los desacuerdos.

La mejor evidencia que puede dar fuerza a estos argumentos es el hecho de que nuestras cuatro democracias presidenciales

latinoamericanas cuentan con legislaturas que sí juegan un papel positivo en el proceso político. Llama la atención que la regla de las legislaturas débiles encuentre excepciones en Chile (al menos hasta que los demócratacristianos reformaron la Constitución a finales de los sesenta), en Costa Rica y en Uruguay (hasta 1973), países con la tradición política más democrática en América Latina. En su clásico estudio comparativo de asambleas legislativas, Michael L. Mezey clasificó a estos tres países junto con Estados Unidos, Italia, Francia en la IV República y la Alemania de Weimar.⁸³ El Congreso chileno ejerció importantes funciones durante la era de gobiernos civiles y competitivos, éste “en una palabra ejerció admirablemente tareas esenciales que, entre las instituciones políticas, asignamos a las legislaturas”.⁸⁴ Por su parte, y en el contexto latinoamericano “Costa Rica cuenta con un sistema presidencial débil. El Ejecutivo no cuenta con el poder para legislar vía decretos. Tampoco puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa.”⁸⁵ Finalmente un conocido especialista en política uruguaya escribía a principios de los setenta: “Ninguna Legislatura latinoamericana tiene la historia que el Congreso uruguayo tiene en relevancia, y actividad sostenidas”.⁸⁶ Mezey no tomó en cuenta el caso de la Legislatura venezolana, pero ésta no se queda atrás. El poder de veto del presidente en Venezuela es uno de los más débiles en América Latina. Si el presidente la veta, no es necesaria una mayoría calificada en el Congreso para regresar la iniciativa al despacho del Ejecutivo, y si éste la veta de nuevo podrá ser promulgada otra vez con 51% de los votos en la Legislatura. El presidente puede legislar por decreto, pero otra vez el Congreso puede retirarle la prerrogativa con 51% de los votos de los congresistas. Estas normas constitucionales, en concierto con otros arreglos “consociacionales”,⁸⁷ lograron debilitar sustancialmente el carácter mayoritario del sistema presidencial a principios de los sesenta,⁸⁸ e hicieron de la democracia venezolana un caso único de búsqueda de acuerdos y cooperación entre élites políticas en la historia de América Latina.⁸⁹ Volveremos a este punto más adelante.

No sólo esta variable (una presidencia sin extraordinarios poderes, una legislatura activa y con poder real) corre paralela al sistema político norteamericano. La evidencia sugiere que el bipartidismo

está también relacionado con la estabilidad de la democracia presidencial. En los regímenes presidenciales: “Los sistemas bipartidistas parecen estar mejor capacitados para enfrentar los problemas de gobernabilidad ya que facilitan la formación de gobiernos con una mayoría (o casi una mayoría) en el Congreso, y también porque la polarización ideológica es menos probable en un esquema de dos partidos”.⁹⁰ El problema de combinar presidencialismo con multipartidismo se centra en la dificultad de sostener coaliciones en el Congreso. En sistemas multipartidistas, el presidente casi nunca goza de una mayoría permanente en el Legislativo, por lo tanto “son esenciales las coaliciones entre partidos [...]. [Sin embargo], establecer coaliciones estables es considerablemente más difícil en democracias presidenciales multipartidistas [...]”.⁹¹

Es importante observar que tres de nuestros cuatro casos de democracia presidencial exitosos fueron o son sistemas bipartidistas o casi bipartidistas. Uruguay tuvo un sistema de partido dominante (Colorado) o bipartidista (Colorado y Blanco) durante gran parte de su historia democrática. Su sistema evolucionó hacia un esquema de dos partidos y medio a principios de los setenta. Costa Rica ha tenido un sistema de partido dominante (PLN) o un sistema bipartidista (PLN y Unificación Social-Cristiana), y a veces ha surgido otro partido de relevancia muy relativa (Republicano u otros). Desde finales de los años cuarenta, Unificación ha arrebatado tres veces la presidencia al PLN (en los periodos presidenciales 1958-1962, 1966-1970 y 1978-1982). En Venezuela, dos partidos políticos (Acción Democrática y COPEI) han dominado la vida política desde 1973. Durante los sesenta, coaliciones parlamentarias fueron necesarias, y arreglos “consecionales” permitieron que dichas coaliciones fueran lo suficientemente estables como para impedir la parálisis del sistema. Desde principios de los sesenta, sin embargo, el control de la presidencia ha cambiado cuatro veces de AD a COPEI y viceversa. Por su parte, Chile es el único país latinoamericano en donde la democracia presidencial ha sobrevivido por un periodo de más de 25 años en el marco de un sistema multipartidista, lo cual debe hacernos pensar en el bipartidismo como una variable que puede contribuir de

manera importante a la estabilidad de la democracia presidencial, pero no como una condición absolutamente necesaria para su sobrevivencia. Sin profundizar en este punto, Scott Mainwaring encuentra que: “La rareza de esta democracia presidencial multipartidista ha pasado generalmente inadvertida”,⁹² y que el sistema de dos partidos es el mejor si se trata de evitar gobiernos minoritarios. “En cinco de seis democracias presidenciales estables (Estados Unidos, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia), el partido del presidente controla casi la mitad de los escaños en la Cámara Baja”.⁹³ Volveremos al caso chileno más adelante.

Debemos notar también que, en casi todos los países latinoamericanos, las elecciones legislativas en la Cámara Baja reparten escaños con fórmulas proporcionales, no mayoritarias, en distritos cuya magnitud (es decir, el número de escaños en cada distrito plurinominal) es suficientemente grande como para facilitar la representación de partidos pequeños. Sin embargo, y a pesar de la célebre “Ley Duverger”, que pronostica pluripartidismo ahí donde el sistema electoral es proporcional, tres de nuestras cuatro democracias presidenciales fueron o son, como ya hemos visto, sistemas bipartidistas.

El presidencialismo —dice Mainwaring— es por lo menos parcialmente responsable de esta combinación de proporcionalidad y bipartidismo [...]. [En] este sentido, el *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas es decisivo. Ahí donde las elecciones presidenciales y legislativas son concurrentes, un sistema de dos partidos suele emerger, aun en el marco de un sistema proporcional. Cuando ambas elecciones no coinciden, la representación proporcional generalmente anima la formación de un sistema multipartidista.⁹⁴

Este argumento es muy útil en el análisis de nuestros cuatro casos. En Uruguay, por ejemplo, ambas cámaras del Congreso son completamente renovadas cada cuatro años; al mismo tiempo, toma lugar la elección presidencial, no hay elecciones intermedias y “no hay manera de votar por un candidato presidencial Colorado y una lista legislativa Blanca (o viceversa) por la simple razón de que los partidos imprimen sus boletas”.⁹⁵ Obviamente, este tipo de instrumentos favorece a los partidos grandes aun en presencia de sistemas proporcionales, y posibilita el surgimiento de mayorías

legislativas afines a la política presidencial. En dos de nuestros otros tres casos (Venezuela y Costa Rica) también encontramos este importante arreglo institucional: 1) elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, y 2) ausencia de elecciones intermedias. Por el contrario, en Chile se celebraban elecciones presidenciales cada seis años (por ejemplo, en 1958, 1964, 1970), elecciones a la Cámara Baja cada cuatro años (en 1957, 1961, 1965, 1969, 1973) y se renovaba la mitad del Senado también cada cuatro años. Era casi imposible que el partido del presidente tuviera mayoría en el Congreso ya que el electorado nunca expresaba sus preferencias presidenciales y legislativas al mismo tiempo. Ésta no es la única causa de la existencia del multipartidismo chileno, pero es claro que el calendario electoral lejos de inhibir la multiplicación de partidos la animaba. Si los sistemas presidenciales ya de suyo dificultan que el Ejecutivo disfrute de apoyo mayoritario en la asamblea, ciertos arreglos institucionales obstaculizan aún más la tarea. En Chile las reglas electorales aumentaban la probabilidad de que ambas cámaras del Congreso estuviesen dominadas por mayorías opositoras, Aquí ciertos arreglos institucionales eran un claro impedimento para arribar al consenso y como veremos más adelante fue necesaria la existencia de otras instituciones para contrarrestar los efectos perniciosos de estas reglas.

Ya hemos discutido la importancia que tiene para la sobrevivencia de las democracias presidenciales el poder limitado del Ejecutivo y el papel operante del Legislativo, así como la importancia de un número limitado de partidos, de preferencia dos, en la búsqueda de consenso entre poderes. También se ha visto la importancia de la estructura de la boleta electoral y del calendario de elecciones ejecutivas y legislativas. Veamos ahora el funcionamiento de nuestros cuatro países en sus relaciones Ejecutivo-Legislativo. Este tema está íntimamente vinculado con una de nuestras variables centrales: qué tan fuertes o débiles, qué tan cohesivos o indisciplinados son los partidos políticos en su conducta legislativa.

Es difícil encontrar aquí una regla general. Empecemos por el caso uruguayo. Quizá el sistema de partidos latinoamericanos más parecido al norteamericano fue el uruguayo hasta antes de los setenta, ya que el Colorado y el Blanco fueron típicamente como

partidos *catch-all*, separados entre sí por una muy pequeña distancia ideológica. Sin embargo, el sistema electoral uruguayo era muy diferente, y muy influyente también en la conducta de partidos y legisladores. En opinión de Gillespie y González, la política uruguaya no puede discutirse si antes no se entiende su muy particular sistema electoral, el llamado “Voto doble simultáneo”. Tanto los 99 diputados como los 30 senadores uruguayos se eligieron con este sistema. En la Cámara Baja los departamentos administrativos servían como distritos plurinominales, y el Senado se elegía en toda la nación como distrito único. Los partidos (o “lemas”) presentaban más de una lista de candidatos en cada elección, y los escaños se repartían de acuerdo con el número de votos de cada partido (se utilizaba la fórmula D’Hondt); después, los escaños de cada partido se repartían entre sus facciones (o “sublemas”) mediante el mismo método. El sistema electoral permitía a las facciones una considerable autonomía. Las facciones estaban institucionalizadas, y, generalmente, giraban alrededor de un líder, quien colocaba el orden de candidatos en la lista (cerrada) de su “sublema”. Decía Ronald McDonald a principios de los setenta:

[La] disciplina de los “lemas” es difícil de imponer. El centro del Poder Legislativo es el “sublema” [...]. Es frecuente encontrar “sublemas” de distintos “lemas” combinándose en tareas legislativas específicas, si bien normalmente los “sublemas” se coaligan con los “lemas” a los que pertenecen.⁹⁶ —Y sigue McDonald—: [Aun] cuando no pueden identificarse en distritos bien definidos —sino en departamentos en donde comparten la representación con otros congresistas— los diputados dispersan patronazgo al tiempo que sirven de ombudsman para aliviar las peores instancias de insensibilidad administrativa gubernamental [...]. [El] patronazgo y su dispersión están relativamente bien estructurados en Uruguay.⁹⁷

Podemos por ahora concluir que, cierto grado de indisciplina partidista y los recursos para el patronazgo facilitaron, como en Estados Unidos, la relación Ejecutivo-Legislativo en Uruguay. Por su parte, el patronazgo y la solución de problemas locales inmediatos también fueron centrales en el trabajo de los legisladores chilenos. En opinión de Valenzuela y Wilde, “la capacidad del congresista para cumplir estas tareas estuvo basada, por encima de todo, en su

permanente influencia en el proceso presupuestal [...]. [Tanto] el Congreso como el Ejecutivo trataban de sobrepasar las limitaciones que ambos se imponían a través del financiamiento de sus proyectos predilectos”.⁹⁸ En Chile, la disciplina partidista no fue la norma, y el patronazgo era una variable central en la fluidez de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

La competitividad y la enorme fragmentación del sistema de partidos chileno (13 partidos compitieron en elecciones al Congreso en 1973, poco antes del golpe militar) hicieron que el presidente se obligara a trabajar intensamente su programa de gobierno con la Legislatura. Los presidentes enfrentaban una multiplicidad de partidos en el Congreso en su esfuerzo por negociar alianzas y ver aprobada su agenda de gobierno. Los recursos para el patronazgo y el trabajo de los legisladores en el nivel local proveían el toma y daca necesario para cruzar las líneas partidistas. Dicen con ironía Valenzuela y Wilde: “[El] calor general del debate partidista era disipado hasta cierto punto por esa bondadosa tarea que es satisfacer necesidades políticas mundanas [...]. [Este] estilo [...] ayudó a hacer difusa la amargura de las disputas ideológicas en asuntos mayores”.⁹⁹ Los congresistas chilenos eran muy efectivos al intervenir en apoyo de sus localidades en varias agencias administrativas. Todos los partidos entraban en la negociación con el presidente minoritario en apoyo de sus demandas particulares. En Chile se distribuían escaños mediante la fórmula proporcional D’Hondt modificada, y las listas de candidatos estaban abiertas a los electores, de modo que los candidatos con más votos dentro de cada lista entraban en el Congreso. Esto hacía que candidatos del mismo partido compitieran entre sí, y que los electores, en alguna medida, eligieran representantes según las habilidades de éstos en el reparto de beneficios. En opinión de Valenzuela, las reformas constitucionales impulsadas por el gobierno demócratacristiano de Frei a finales de los sesenta, con el objeto de fortalecer los poderes presidenciales, retiraron casi por completo el poder de negociación de la Legislatura sobre el presupuesto: “Estas reformas fueron demasiado lejos en el recorte de fuentes tradicionales de patronazgo y ayuda recíproca entre los poderes, reduciéndose así la más importante arena de

negociación en la política chilena”.¹⁰⁰

En Costa Rica, los recursos para el patronazgo son también centrales en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aquí, la asamblea y el presidente han convivido tanto en “gobiernos unitarios” como en “gobiernos divididos”. Aun cuando el PLN ha perdido la presidencia tres veces desde 1953, el partido ha logrado retener el control de la Asamblea Legislativa (excepto durante un periodo). ¿Cómo evitó Costa Rica la parálisis? Una variable medular en este caso es la de que el presidente no puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa. No hay problema cuando ambos poderes pertenecen al mismo partido, ya que con el sistema de representación proporcional —con listas cerradas de partidos y con la regla de no reelección en la Asamblea—, los partidos tienden a disciplinarse. En situaciones de “gobierno dividido”, “el partido mayoritario [en la Asamblea] es capaz de incluir recursos para su patronazgo en el presupuesto que el presidente no podrá vetar”.¹⁰¹ Así el partido que controla la Legislatura puede colocar recursos de determinados ministerios en proyectos locales. Ni la Legislatura ni la presidencia son completamente dominantes en el proceso legislativo. En tanto que la Asamblea Nacional lanza la mayoría de las iniciativas de ley,¹⁰² el Ejecutivo ve aprobada gran parte de las suyas con muy pequeñas modificaciones por parte de la Asamblea.

Finalmente, Venezuela nos brinda una novedosa idea de lo que puede hacerse con la relación Ejecutivo-Legislativo en democracias presidenciales. Después del Pacto de Punto Fijo de 1958, en Venezuela se crea un sistema en el que los principales partidos políticos juegan un papel importante en las tareas gubernamentales, de manera que todos tienen un incentivo para comprometerse con el mantenimiento del régimen democrático. Los enormes problemas que enfrenta actualmente la economía venezolana no deben ocultarnos las virtudes del sistema democrático que se fundó después de la caída del régimen militar de Pérez Jiménez. El corazón del pacto de 1958 fue que, sin importar quién ganara las elecciones, todos los partidos tendrían garantizada cierta participación en el gobierno. El pacto no establecía cuotas específicas, pero los partidos negociaron con éxito el alcance de su influencia en la toma de

decisiones y en la distribución de los recursos estatales.¹⁰³

Todos los partidos no comunistas firmaron el pacto después de la caída de Pérez Jiménez y antes de las elecciones de 1958, y se comprometieron a respetar éstas sin importar su resultado, a consultarse mutuamente en el diseño de políticas críticas y a compartir recursos para el patronazgo. Los partidos “colocaron a un lado asuntos difíciles y potencialmente explosivos para concentrarse en áreas más manejables, en donde soluciones ‘técnicas’ podrían encontrarse”.¹⁰⁴ A principios de los setenta, cuando empieza a consolidarse el sistema bipartidista, la fuerte disciplina —producto del sistema electoral venezolano de listas cerradas de partidos— otorga al presidente la capacidad de ejercer el liderazgo en el proceso Legislativo que la Constitución de 1961 no le otorga. La experiencia de varios gobiernos, desde 1958, ha incluido tanto gobiernos de coalición como administraciones monopartidistas. Los presidentes venezolanos se han encontrado frecuentemente con la necesidad de coordinar coaliciones multipartidistas, y aun cuando el esquema “consociacional” no se utiliza como a principios de los sesenta, dicha experiencia fue determinante en la socialización política de las élites partidistas y en su disposición a la negociación y a la “búsqueda de acuerdos”. La negociación entre el liderazgo de los partidos se ha convertido en una “característica familiar en el sistema político venezolano”.¹⁰⁵

Terminado este breve análisis de nuestros cuatro casos latinoamericanos de democracias presidenciales exitosas, cabe concluir lo siguiente:

a) Una democracia presidencial con Ejecutivo dominante concentra excesivo poder en un solo actor del sistema político y limita los espacios de negociación y acuerdo, ambos ingredientes esenciales de la democracia. Las democracias presidenciales en donde la Legislatura cuenta con poder real y ejerce un papel activo están mejor dotadas para sobrevivir.

b) Aun con las dificultades que en toda democracia presidencial presentan las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la evidencia sugiere que es más probable que sobreviva la combinación democracia presidencial-bipartidismo que la combinación democracia

presidencial-multipartidismo. Un sistema bipartidista o con escaso pluralismo facilita la formación de un gobierno con mayoría en el Congreso, al tiempo que propicia la moderación. Sin embargo, el caso chileno nos lleva a pensar que ésta no es una condición estrictamente necesaria, y que un efectivo equilibrio de poderes constitucionales entre el presidente y la Legislatura puede contrarrestar los efectos negativos del multipartidismo en los sistemas presidenciales.

c) Aun cuando los sistemas presidenciales carecen de medios para asegurar que el presidente contará con una mayoría en la Asamblea, el calendario de elecciones legislativas y presidenciales puede incrementar o disminuir dicha probabilidad. Elecciones concurrentes en ambas arenas y la ausencia de elecciones intermedias, éste parece ser el escenario óptimo.

d) Los recursos para el patronazgo pueden servir como lubricante en la relación entre poderes. Dichos recursos no necesariamente han de ser distribuidos por legisladores indisciplinados que negocian directamente con el Ejecutivo. La negociación y la distribución puede darse también entre partidos disciplinados. A pesar de que el sistema presidencial mueve a la indisciplina partidista en la Legislatura, el sistema electoral puede contrarrestar dicha tendencia (control en la selección de candidatos, listas cerradas, etc.). El uso de este recurso político no está necesariamente asociado a una “corrupción atroz”.¹⁰⁶

e) Es cierto que los sistemas presidenciales no institucionalizan alianzas, pactos y arreglos “consociacionales” en la misma medida que los sistemas parlamentarios, y que las democracias presidenciales rara vez incluyen estos mecanismos institucionales para establecer coaliciones. Sin embargo, esto no significa que alguna forma de arreglo “consociacional” y el presidencialismo no puedan coexistir. Aun cuando no es fácil sostener un sistema mixto, la experiencia venezolana demuestra que tampoco es imposible; además, ésta puede ser la única solución cuando la opción parlamentaria esté cerrada.

f) El federalismo es importante para el funcionamiento del sistema presidencial norteamericano. No hemos podido decir lo mismo para nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas, debido a que ninguna de ellas presenta propiamente un formato federal.¹⁰⁷

Sin embargo, la hipótesis sigue siendo válida para otras democracias presidenciales y federales.

g) En ocasiones, los presidentes necesitan establecer una coalición para cada pieza legislativa de controversia, de modo que tanto coaliciones congresionales como coaliciones *ad hoc* tienen que estar siendo constantemente renegociadas. Esto puede hacer oneroso el proceso legislativo. Sin embargo, piénsese que este tipo de problemas se presentan aun en ciertos regímenes parlamentarios.¹⁰⁸ Coaliciones *ad hoc* son también algo muy común en Estados Unidos. En cualquier caso, el presidente enfrenta con frecuencia pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza políticos. Nada es sencillo en política y sostener una coalición no es la excepción.

IV. EL FUTURO MEXICANO

Uno de los propósitos de este trabajo ha sido ofrecer evidencia de que el caso norteamericano arroja alguna luz sobre el tipo de instituciones que pueden facilitar la estabilidad de un régimen presidencial democrático. Sin embargo, también es claro que la democracia presidencial puede crecer en distintos suelos. Hasta el momento, la idea a destacar es que, a pesar de la existencia de condiciones desfavorables para una vida estable, algunos arreglos institucionales maximizan la probabilidad de una democracia presidencial gobernable.

En la última sección de este ensayo no se intentará proponer una visión amplia de lo que puede o debe hacerse en el sistema político mexicano, en un momento en que una lenta y ciertamente ambigua transición a la democracia está teniendo lugar. Nuestro propósito es, más bien, arrojar al aire algunas ideas y ensayar ciertas propuestas que puedan dar origen a una discusión posterior, más profunda y fructífera. El asunto que aquí tratamos no ha sido objeto de discusión formal en la comunidad intelectual mexicana. Éste es un modesto intento por iniciar una discusión. Nuestro principal argumento es que la “cláusula de gobernabilidad” mexicana no puede justificarse con argumentos democráticos. Democracias presidenciales han funcionado sin ella. Hay que reconocer desde luego que una

auténtica democracia enfrenta constantemente una tensión entre distintos objetivos que no siempre son reconciliables: regímenes democráticos tienen que decidir entre promover una vasta representación política y seguir una línea de política sostenida entre acentuar el ideal de la estabilidad en la conducción de las políticas y el de la sensibilidad con respecto a la demanda pública entre la eficiencia y la agilidad en el proceso de toma de decisiones y el imperativo democrático de encontrar un consenso mayoritario a través de la negociación y el acuerdo políticos. Cuando una élite política no reconoce esta tensión y otorga un excesivo énfasis a la parte de la ecuación que coloca la gobernabilidad como imperativo y como prioridad, se está debilitando el carácter democrático del régimen político. Aquí vamos a examinar qué cambios institucionales podrían instrumentarse en México con el fin de evitar la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo sin necesidad de apelar a la “cláusula de gobernabilidad”. Partimos del supuesto de que la gobernabilidad puede ser conquistada por medios más democráticos. Más que nunca, es claro que existen entre las élites gobernantes mexicanas el interés de democratizar el sistema político. Sin embargo, el proceso de cambio genera ansiedad y temores. Hay entre dichas élites una natural aversión al riesgo: sólo quieren democracia para todos si ésta no los desplaza del poder, al menos en el corto y mediano plazos. Por eso es que las propuestas de reforma deben ser, en primer lugar, democráticas; pero también deben ser viables para que todos los actores ganen, ninguno pierda de entrada y nadie se arriesgue demasiado. La siguiente discusión supone que el partido gobernante, elcPRI, seguirá siendo la organización partidista más importante en la política mexicana en el futuro cercano. Éste no es un supuesto normativo. Sólo se quiere dejar en claro que sin el PRI, o con el PRI escindido, el sistema de partidos y, de hecho, todo el sistema político sería muy distinto, por lo que nuevos elementos tendrían que considerarse en cualquier esfuerzo por construir arreglos institucionales democráticos.

1. En primer lugar, y como resultado de nuestra discusión previa, el sistema presidencial mexicano tiene que atemperarse al tiempo que debe fortalecerse el papel del Poder Legislativo.¹⁰⁹ Sería imposible

discutir aquí todos los elementos del sistema presidencial mexicano (veto total, veto parcial, exclusividad en la presentación de iniciativas de ley en materia económica, etc.). Sin embargo, una de sus características esenciales es su carácter “paraconstitucional”,¹¹⁰ esto es, que el presidente sea también el jefe del partido dominante en un régimen político autoritario en transición. El presidente selecciona a su sucesor y juega un papel decisivo en la selección de candidatos a gobernador, a varias presidencias municipales, a ocupar escaños en ambas cámaras del Congreso: puede además quitar de sus cargos a los gobernadores porque el Senado puede declarar “desaparecidos” los poderes de un estado, y él controla el Senado.¹¹¹ El presidente puede influir y frecuentemente determinar la conducta de estos actores políticos. No es claro qué reformas constitucionales podrían cambiar algunas de estas prácticas “paraconstitucionales”. Por ello nuestra propuesta es la introducción de una fórmula más proporcional y la desaparición de la clausula en un momento de cambio político y democratización. Si el presidente no cuenta con un apoyo mayoritario automático en el Congreso —debido a que su partido no tiene la mayoría absoluta de las curules en la Cámara Baja— entonces tendrá sin remedio que negociar con las oposiciones. La Cámara de Diputados, sin la intervención del Senado, tiene la autoridad para aprobar rechazar el presupuesto anual por ejemplo. En este importante punto si el presidente no tiene más opción que negociar con otros partidos, entonces su poder se verá atemperado vía democratización acelerada. Obviamente tarde o temprano se tendrán que reformar constitucionalmente los poderes de la presidencia. Un presidente menos poderoso en términos constitucionales modificaría la sensación, muy común en América Latina, de que él es quien goza de verdadera legitimidad democrática, que él es quien representa la verdadera “voluntad popular”, que la Legislatura no disfruta de legitimidad y es fuente de ineficiencias y obstáculos. Sin embargo, si el Congreso sigue siendo controlado por un solo partido (un partido que pudiera estar lejos de obtener la mayoría de los votos, pero con la mayoría de escaños) y éste es, además, sujeto de control presidencial, entonces ninguna reforma constitucional producirá los efectos deseados. Atemperar los poderes de la presidencia mexicana significa,

en primer lugar, desaparecer la “cláusula de gobernabilidad”.

2. Un moderado número de partidos sería muy positivo para el futuro político de México. Existen dos formas de reducir el número de partidos en la Cámara Baja del Congreso mexicano. Las elecciones al Senado se organizan bajo la regla de la mayoría relativa; por lo tanto, los partidos pequeños no tienen acceso a este órgano. De hecho, hasta 1988 el Senado estuvo prácticamente monopolizado por el PRI. Actualmente, 61 escaños son ocupados por priistas, uno pertenece al PAN y dos al PRD. Los senadores ocupan su curul seis años y no pueden reelegirse para periodos inmediatos. La mitad del Senado se renueva cada tres años. En el mediano o largo plazo, a medida que el sistema de partidos sea más competitivo, el Senado se convertirá en un cuerpo más plural Sin embargo en el corto plazo este órgano seguirá siendo un bastión del partido dominante y un actor que puede jugar un importante papel como moderador en el proceso legislativo.

Pero concentremos nuestra atención en la Cámara de Diputados. Ésta se compone de 500 miembros: 300 son electos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 son electos a través de cinco listas regionales cerradas de partido (más, desde luego, la “cláusula de gobernabilidad”). La Cámara se renueva en su totalidad cada tres años, y sus miembros no pueden reelegirse para periodos inmediatos. En el cuadro 1 se encuentran los resultados de las elecciones a la Cámara Baja de 1991. Nótese en primer lugar la impresionante recuperación del PRI en sólo tres años: pasó de tener 50.37% de los votos en 1988, a 61.5% en 1991. Obviamente, la “cláusula de gobernabilidad” no tuvo que aplicarse. Véase que el PRI sigue siendo casi absolutamente dominante en la liza mayoritaria: ganó 290 de 300 curules, mientras que el PAN fue el único opositor que pudo ganar distritos de mayoría (10). Por ello, una manera de establecer un sistema de dos partidos es eliminar los 200 escaños proporcionales y volver a la situación imperante antes de 1964, es decir, al sistema mayoritario puro. Esta opción está cerrada por tres razones: *a)* no se produciría de manera exacta un sistema bipartidista sino un sistema con un partido extraordinariamente dominante y otro de oposición extraordinariamente débil, *b)* el PAN no aceptaría el cambio porque,

aun teniendo el monopolio opositor en la Cámara Baja, perdería una gran cantidad de escaños proporcionales, que son un importante recurso para el patronazgo dentro del partido y, además, porque perdería la capacidad que actualmente tiene de influir en el proceso legislativo; *c*) el cambio produciría, como efecto no deseado, la total nulificación legislativa del nuevo partido de oposición de izquierda, el PRD, y quizá lo empujaría a reforzar sus tendencias “antisistémicas”.

CUADRO 1
Elecciones federales legislativas, 1991
Votos y escaños en la Cámara de Diputados

Partido	%Voto	Porcentaje de voto Umbral = 1.5%	500 escaños		Porcentaje de escaños
			Mayoría	RP*	
PRI	61.5	64.2	290	31	64.2
PAN	17.7	18.5	10	80	18.0
PRD	8.3	8.6	-	40	8.0
PFCRN	4.4	4.6	-	23	4.6
PARM	2.1	2.2	-	14	2.8
PPS	1.8	1.9	-	12	2.4
PEM	1.4				
PT	1.1				
PDM	1.1				
PRT	0.6				
	100.0	100.0	300	200	100.0

* Representación proporcional.
Fuente: Instituto Federal Electoral.

Crear un sistema desequilibrado de dos partidos en una situación en la que un tercer partido es indudablemente importante, no tiene ningún sentido. La segunda solución pareciera ser más viable: cambiar el umbral de representación de 1.5 a 5%, como en la República Federal Alemana, y hacer más restrictivo el registro de nuevos partidos (sobre todo en cuanto al número de afiliados requeridos). Véase en el cuadro que, con un umbral de 5%, tres pequeños partidos (PARM, PPS y PFCRN) no habrían podido entrar en la Legislatura 1991-1994.¹¹² Obviamente, debemos tener en cuenta que modificar la naturaleza de un sistema de partidos no es tarea fácil, debido a que éstos producen identificaciones colectivas, acumulan compromisos, contienen memoria política y representan

años y años de esfuerzo organizacional.¹¹³ Scott Mainwaring no se equivoca cuando piensa que:

Esfuerzos destinados a transformar un sistema de partidos no siempre tienen éxito. El conflicto social se institucionaliza una vez que el sistema de partidos ha operado por un tiempo considerable, de modo que tanto élites como seguidores se opondrán a una drástica restricción en la representación. [Intentos de recrear un sistema de partidos] están seguramente destinados al fracaso.¹¹⁴

Pero el caso mexicano es distinto. Estos tres pequeños partidos son organizaciones muy débiles que han sido durante gran parte de su vida dependientes del PRI. Éste los ha amamantado electoral y quizá hasta económicamente. Por algo se les conoce en el lenguaje político mexicano como partidos “satélite” o, más elocuentemente aún, como partidos “paraestatales”. Es difícil encontrar algún conflicto social que haya sido institucionalizado por estos partidos. Son prácticamente cascarones que no representan interés social alguno que no puedan representar otros partidos. No sería extraño que, con un umbral alto, se esfumaran del mapa político mexicano o unieran sus débiles maquinarias electorales al PRI o al PRD, sin ninguna consecuencia negativa importante para la vida política de México.

Un formato competitivo de tres partidos traería consecuencias importantes. Sin la “cláusula”, y en caso de no obtener 51% de las curules en la Cámara de Diputados, el PRI tendría que negociar una coalición estable o coaliciones *ad hoc* con sus oposiciones en el Congreso (PAN y PRD), lo que contribuiría a un auténtico equilibrio de poderes y a la institucionalización de la negociación y el acuerdo entre las élites políticas. Al incluir sólo dos partidos, las coaliciones tendrían oportunidad de ser más estables. Otra consecuencia positiva sería que el electorado tendría mucho más claras sus opciones electorales; al no tener que informarse sobre las plataformas de seis partidos o más, sus costos de información se reducirían considerablemente, de modo que los incentivos para votar se verían incrementados.¹¹⁵

3. Se podría argumentar que, en un sistema presidencial, una coalición en el Congreso es por naturaleza inestable, ya que la sombra que proyecta una elección intermedia o la siguiente elección

presidencial reduce enormemente los incentivos de las oposiciones para apoyar al partido del presidente en la Legislatura. Este argumento es válido, pero ciertas instituciones y estrategias pueden, como veremos, neutralizar esa reducción. Por otro lado, el argumento es general y puede ignorar la naturaleza de situaciones específicas en casos históricos concretos. Hoy en día, existen ciertas condiciones que pueden maximizar la probabilidad de una coalición más o menos estable, por ejemplo entre el PRI y el PAN, en la Cámara de Diputados.

Después de 1988, el PRI no obtuvo el mínimo de dos tercios de las curules en dicho órgano, de modo que no pudo ya reformar la Constitución sin el acuerdo congresional con la oposición. El PRI ha llegado a acuerdos importantes con el PAN, y en ocasiones con otras fuerzas políticas (viene a la mente la modificación del estatus jurídico de la Iglesia católica, apoyada por varios partidos). Los acuerdos con el PAN fueron posibles, en primer lugar, porque el tamaño del grupo parlamentario panista era suficiente para alcanzar la mayoría calificada de dos tercios que se requiere para reformar la Constitución, y, en segundo, por la orientación ideológica de la política impulsada desde el Ejecutivo, más ligada a Acción Nacional que a ninguna otra fuerza opositora. De hecho la coalición legislativa que dio origen a la “cláusula” fue producto de un acuerdo PRI-PAN. Permita el lector que se describan así los términos de la negociación: Yo PAN te cedo a ti PRI la ‘cláusula’, para que puedas votar leyes secundarias sin el consentimiento de la oposición, a cambio reformamos la ley electoral federal para garantizar elecciones nacionales más confiables y tú me reconoces de una vez por todas y después de 50 años de insistir mis triunfos electorales en los niveles local y estatal”. Frente a elecciones nacionales que se pronosticaban mucho más competidas y frente al imperativo de evitar el desgaste y la deslegitimación que producen los fraudes, este acuerdo logró reducir la incertidumbre electoral del PRI, un concepto central en la literatura teórica sobre transiciones democráticas. Era natural que el PAN, finalmente un partido con apoyos electorales fuertemente regionalizados, buscara primero fortalecer su presencia ahí donde podía tener acceso al poder, y ganar elecciones locales y estatales sin

la pretensión de obtener la presidencia en el corto y mediano plazos.

Así, en nuestra propuesta, el PAN podría ser parte de una coalición bipartita sin “cláusula de gobernabilidad”, ya que, al estar más interesado en establecer y consolidar su poder local y regional, no consideraría que “perder la presidencia” fuera un riesgo, porque no le interesaría la presidencia, o mejor dicho, porque no tendría aún los apoyos electorales que le permitieran el acceso a ella. Nadie puede dudar que esta estrategia sea inteligente. El PAN puede concentrar sus esfuerzos en el debate de asuntos locales y estatales, sin amenazar su relación con el Ejecutivo (y con el PRI) en el nivel nacional. ¿Por qué no? Esto es exactamente lo que de hecho ha estado pasando entre 1989 y 1992, no sin momentos de tensión y conflicto. Después de todo el hecho de que México sea un sistema federal no es solamente importante para explicarnos la naturaleza del proceso de transición democrática por el que hoy se atraviesa. Ciertamente el sistema federal puede proporcionar a un régimen autoritario la oportunidad de iniciar cambios reales sin amenazar abruptamente al sistema en su conjunto. Para muestra, véase el caso brasileño y la manera en que el régimen militar diluyó la presión política en 1982 a través de elecciones directas de gobernadores. Por el contrario en estructuras de poder unitarias (Nicaragua y Chile por ejemplo) el proceso de democratización se presenta como un juego de todo o nada y promueve incentivos para que las oposiciones negocien estrategias también de todo o nada.¹¹⁶ Pero el federalismo puede ser asimismo extraordinariamente relevante como arreglo institucional para la combinación de dos procesos: democratización en la federación y estabilidad Ejecutivo-Legislativo en el nivel nacional, sin “cláusula de gobernabilidad”. En 1971, con un lapso de 17 años antes de que diera inicio el proceso actual de democratización, Robert A. Dahl escribió lo siguiente en la última página de su clásico *Polyarchy; Participation and Opposition*:

Instituciones autónomas de representación política debajo del nivel nacional pueden brindar oportunidades para que la oposición adquiera recursos políticos [...]. [También] facilita el entrenamiento en el arte de la solución de conflictos y en el manejo de gobiernos representativos [...]. [Una] estrategia de tolerancia requiere de medios para desarrollar gobiernos representativos en el nivel

subnacional [...]. En México, el eventual cambio de un sistema plural hegemónico a una democracia, bien pudiera darse lenta y no muy dolorosamente si la oposición gana un número creciente de victorias en el nivel local y adquiere un sentido de la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar.¹¹⁷

La situación política actual maximiza la probabilidad de que, en un sistema de tres partidos, una coalición bipartidista en el Congreso sea estable, entre otras cosas porque el partido en el poder puede influir, hasta cierto punto, en la conducta política de sus oposiciones en el nivel nacional a través del reconocimiento de sus victorias en el resto de los niveles. Desde luego que el PRD ha triunfado también, pero no ha recibido el mismo trato, y ésta es una enorme limitación del proceso de cambio actual. Nótese que la situación presente, y las múltiples arenas en las que la competencia política está teniendo lugar, proporcionan la oportunidad de impulsar cambios reales, incrementales y controlados (una combinación ideal para los políticos con orientaciones reformistas), que la élite política dominante no puede desaprovechar. El compartir el poder regional con ambas oposiciones pero sobre todo el compartir “la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar” puede contribuir a cambiar la relación entre el gobierno y la oposición en México, de una caracterizada por el pataleo, el chantaje, la promesa incumplida de quien siempre ha de ganar, y la sobreoferta irresponsable del que de una u otra forma siempre pierde, a otra caracterizada por la confianza mutua en la competencia electoral, la discusión de problemas reales y la búsqueda de soluciones posibles. Contribuiría, además, a limpiar un ambiente político enrarecido que refuerza la sensación de que México es incapaz de encontrar soluciones que quizá no representen la primera preferencia de ninguno de los involucrados, pero que pueden satisfacer mínimamente a todos. Nadie sugiere que el marco institucional que aquí se propone haría que el cambio político fuese siempre sereno y estuviera ausente en todo momento la tensión el estira y afloja. Pero no hay razón para pensar que es imposible. Las habilidades políticas de los líderes del gobierno y de las oposiciones así como la ausencia de actitudes mesiánicas entre ellos, serían extraordinariamente importantes.

4. El *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas sería de

gran relevancia. En México, ambos procesos electorales son concurrentes cada seis años, pero existen elecciones legislativas intermedias. La victoria de un candidato presidencial puede traducirse en una mayoría (o casi una mayoría) congresional, por lo menos hasta la elección intermedia. Obviamente, dicha traducción sería más probable bajo un esquema de tres partidos que bajo un formato multipartidista. Como ya hemos visto, la concurrencia de ambas elecciones puede debilitar también el impulso multiplicador de partidos asociado a la fórmula proporcional.

Por otro lado, no es fácil evaluar la presencia de elecciones intermedias en el marco constitucional mexicano. La literatura disponible define la elección intermedia en elecciones presidenciales como un cuasi referéndum, como una continuación del veredicto expresado en la anterior elección presidencial y, en parte, como un medio para ajustar dicho veredicto. La idea central es que la mayoría de los electores premia o castiga al presidente en turno, sea votando por su partido en la elección intermedia, sea votando por la oposición.¹¹⁸ Pueden utilizarse dos perspectivas del todo contradictorias para evaluar la existencia de elecciones intermedias: 1) si la elección concurrente produce un “gobierno unitario” (en el que un mismo partido domina ambos poderes), entonces la presencia de la elección intermedia puede verse como una fuente de división y conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la segunda mitad del mandato presidencial;¹¹⁹ 2) si la elección concurrente produce un “gobierno dividido” (un partido con el control de la presidencia y otro u otros con el de una o ambas cámaras del Congreso), entonces la elección intermedia, se percibe como una oportunidad para que el partido del presidente amplíe su cuota de escaños en el Congreso y pueda dominar el proceso legislativo en la segunda mitad de su mandato.¹²⁰

En nuestra propuesta las elecciones intermedias son vistas con sospecha. Las elecciones intermedias pueden producir ansiedad, pueden multiplicar los incentivos para la manipulación de variables económicas con propósitos electorales y pueden ser fuente de inconsistencia en las políticas. En México, el segundo escenario arriba señalado sería más probable bajo condiciones plenamente

competitivas: el presidente sin contar con mayoría en el Congreso. En este caso, la elección intermedia le brinda la posibilidad de adquirir una mayoría, pero a la vez acorta extraordinariamente el periodo en el que los partidos de oposición encuentran incentivos para cooperar con el partido del presidente y en el que éste no cuenta con el control mayoritario. Mientras más cercana esté una elección nacional, menos incentivos tendrán los actores para negociar un acuerdo legislativo. Acortar la distancia entre elecciones legislativas equivale a disminuir los incentivos para cooperar. Por el contrario, si el lapso entre elecciones es mayor el espacio en que cooperar representa una estrategia racional es también más largo y, por lo tanto, la coalición tiene más probabilidades de ser estable.¹²¹

Sin elecciones intermedias, sería positivo acortar el periodo presidencial (y legislativo) de seis a cinco años, como en Venezuela. Si en elecciones nacionales el presidente obtiene un apoyo mayoritario en la Legislatura, entonces puede contar con él quizá hasta el final de su mandato. Por el contrario, si el ganador no cuenta con dicha mayoría, entonces tanto al presidente como a los potenciales miembros de una coalición en el Congreso no les quedará más opción que cooperar, única salida a cinco años de interacción obligada e ininterrumpida. Obviamente, el estímulo para un trabajo legislativo directo y una relación entre poderes fluida tendería a concentrarse en los primeros tres o cuatro años del mandato.¹²² Esta consideración debe influir en la estrategia legislativa del presidente y de los partidos de oposición.

Esta propuesta supone la ausencia de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales si ningún candidato conquista la mayoría absoluta de los votos. La segunda vuelta tiende a fragmentar la competencia e incita a las escisiones, ya que cualquier precandidato mínimamente popular (y con expectativas generalmente infladas) creará posible obtener el segundo lugar en la primera vuelta, y que la segunda pueda darle el triunfo. La presencia de una segunda vuelta fortalece en teoría la legitimidad democrática del presidente, pero al mismo tiempo puede fragmentar aún más la legislatura, y provocar, por un lado, que el presidente se sienta más fuerte y, por el otro, más frustrado ante la ausencia de apoyos inmediatos en el Congreso. Con

una sola vuelta, los partidos compiten más unidos y no se propicia la multiplicación de candidatos. Pero, aún más importante la ausencia de segunda vuelta impide que el presidente refuerce su convicción de que él posee un mandato popular y una Gran Misión que cumplir.¹²³ Esta clase de sentimientos es contraria al espíritu de negociación, de diálogo que un presidente (como eje de una coalición gobernante, no como la Voz de la Nación) debe cultivar y promover.

5. Finalmente: el patronazgo político es muy común en México. Sin embargo, los recursos para el patronazgo están monopolizados por un partido, el PRI. Negociar con los socios de la coalición el reparto de recursos para el patronazgo, o reubicarlos como partidas presupuestales en los estados de la federación gobernados por partidos miembros de la coalición congresional, puede fortalecer aún más la probabilidad de coaliciones estables en la Cámara Baja. Los partidos mexicanos (y aún más con el sistema de listas cerradas propuesto) son disciplinados, de modo que los recursos para el patronazgo no serían repartidos por políticos en lo individual, sino por partidos como organizaciones nacionales. Este hecho pudiera hacer que la entrega de dichos recursos fuera algo más abierta, menos corrupta y perniciosa para la moral pública y la legitimidad democrática del sistema en su conjunto.

V. CONCLUSIÓN

Es claro que el caso norteamericano contiene arreglos institucionales que parecen tener una relación muy estrecha con la estabilidad de la democracia presidencial. Sin embargo, en algunas democracias presidenciales latinoamericanas, otras “configuraciones” institucionales han sido capaces de evitar parálisis definitivas por largo tiempo. Este ensayo ha defendido la idea de que la manera en que se combina un conjunto de arreglos institucionales puede ser definitiva para la estabilidad de una democracia presidencial: los poderes constitucionales del presidente, el papel de la Legislatura, el número de partidos, el calendario de elecciones presidenciales y legislativas, los recursos para el patronazgo, la disciplina de los partidos, la ley electoral, el federalismo. El tema es de extraordinaria

complejidad y relevancia. El autor de este ensayo sugiere que investigaciones posteriores especulen, desde una perspectiva teórica más refinada, en torno a las posibles combinaciones de estas variables para llegar, tal vez, a construir un “tipo ideal” weberiano de configuración de arreglos institucionales. Ello permitiría estudiar los casos reales en relación con un modelo. Es urgente este tipo de investigación, particularmente cuando algunas democracias presidenciales multipartidistas no están tomando en consideración la opción parlamentaria. Juan J. Linz no se equivoca cuando piensa que los sistemas parlamentarios pueden facilitar las cosas y que las democracias estables parecen estar más relacionadas con ministros y parlamentos que con presidentes y congresos. Sin embargo esta idea podría llevar paradójicamente a legitimar la “cláusula de gobernabilidad” en México, un país que aún no ha empezado a pensar en la opción parlamentaria. Si Linz tiene inevitablemente la razón, si una democracia presidencial es algo intrínsecamente inestable en un país con las características de México, y si un arreglo parlamentario no va a ser nunca el eje del marco constitucional mexicano, entonces la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad” se justificará siempre. Sin embargo el presente ensayo ha demostrado que éste es un falso dilema. La combinación de un sistema de tres partidos disciplinados, en el marco de un sistema electoral proporcional, dentro de la esfera institucional del régimen presidencial es una ecuación democrática posible para el México de hoy. Sólo una élite política creativa e inteligente, preocupada por la democracia con la misma intensidad con que se preocupa por la gobernabilidad, hará del cambio para el bien una salida viable.

⁴⁶ Diferentes tipos de democracia han surgido de distintas rutas de transición, y distintas rutas para transitar hacia la democracia han surgido de diferentes tipos de regímenes no democráticos. Así, todo intento exitoso de explicar un proceso de transición hacia la democracia debe partir de un análisis de las características del régimen totalitario, posttotalitario o autoritario del cual ha de generarse un acuerdo democrático. Sin embargo, las teorías sobre transiciones a la democracia no han incorporado los aspectos legales y constitucionales de los regímenes no democráticos en la explicación del fenómeno. Esta laguna teórica pudiera ser irrelevante si todas las transiciones fueran resultado de una revuelta (Costa Rica),

de un golpe de Estado (Portugal), del colapso del régimen autoritario (Argentina), de la imposición venida del exterior (Japón) o del retiro de una amenaza externa (Checoslovaquia). Sin embargo, en países en donde la transición no es resultado de ninguno de estos procesos, sino producto de la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos, resultan de extraordinaria importancia tanto los aspectos institucionales del régimen no democrático como la legalidad de la transición. Piénsese en los casos de España y Brasil, transiciones ya concluidas; y en Corea del Sur, Taiwán y México, casos de transición aún en marcha.

⁴⁷ Para una discusión sobre la importancia de la variable *tiempo* en una transición democrática, véase Juan J. Linz, “Time and Regime Change”, ensayo inédito, Universidad de Yale, 1985.

⁴⁸ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

⁴⁹ Véase “¿Cuántos partidos para la Reforma?”, *Nexos*, vol. XII, núm. 138, junio de 1989.

⁵⁰ En 1988, ocho partidos compitieron en la liza legislativa. Sólo seis superaron el umbral del sistema (1.5%): PRI (51%), PAN (18%), PFCRN (10%), PPS (9%), PARM (6%) y PMS (5%). Los últimos cuatro partidos fueron hasta 1988 muy pequeños, pero en aquel año crecieron repentinamente al apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. Después de la elección, se intentó unificar a las cuatro organizaciones, pero sólo el PMS apoyó el proyecto de un nuevo partido. Entonces nació el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

⁵¹ Este aparato legal se introdujo desde 1986, si bien el plus no lo hizo sino hasta 1989. Gracias a éste, al partido mayor se le asignan dos diputados adicionales por encima del 51 % por cada punto porcentual entre el porcentaje obtenido y el 35%. Si ningún partido obtiene más de 35% del voto (es decir, en un escenario de extraordinaria atomización del sistema de partidos), la cláusula no se aplica.

⁵² No olvidemos que toda ley electoral —sea mayoritaria o proporcional— puede “manufacturar” una mayoría parlamentaria a partidos que no han conquistado la mayoría de los votos. Sin embargo, leyes electorales democráticas 1) no predeterminan el monto exacto de la sobrerrepresentación del(los) partido(s) mayor(es), y 2) pueden beneficiar a un partido opositor cuando se convierte en mayoritario. Véase el caso español: aun beneficiando al partido mayor (particularmente si basaba gran parte de su apoyo en zonas rurales), la ley electoral fue incapaz de manufacturarle una mayoría parlamentaria a UCD en 1979: con 35% del voto, UCD alcanzó 48% de los escaños y tomó ventaja de la ley. En los ochenta, el PSOE predetermina el premio al partido mayor. Por otro lado, y bajo el sistema presidencial mexicano, es ridículo que un partido de oposición tome ventaja de la ley. Imagínese que, después de una elección legislativa intermedia, la presidencia esté ocupada por un partido y la Cámara Baja dominada por otro, de oposición, sin haber obtenido la mayoría de los sufragios. En ese escenario la gobernabilidad no se ve por ningún lado. Esta ley no propicia la cooperación y la negociación entre

partidos. Peor aún: bajo condiciones extraordinariamente competitivas, todos los partidos juegan al todo o nada y se incita al fraude. En un momento de transición, las normas deberían invitar a la negociación y al fortalecimiento de la confianza mutua entre partidos, y no al revés. Como después veremos, hay una estrategia inteligente, de corto plazo, detrás del apoyo panista a esta ley. Sin embargo, sostener la “cláusula” en el mediano y largo plazos es, desde una perspectiva democrática, indefendible.

⁵³ Este cambio legislativo implicó una modificación constitucional que fue aprobada, como ya se dijo, por un acuerdo legislativo entre el PRI y el PAN. Es obvio que el PAN estuvo dispuesto a ceder en este punto a cambio de una reforma a la ley electoral federal y de elecciones estatales limpias, por medio de las cuales dicho partido podría ir teniendo acceso al poder en los estados de la Federación. Sin embargo, piénsese que el colapso del voto priista de 1988 y la consecuente redistribución de fuerzas entre partidos en el plano del Congreso federal. No tocó la hegemonía del PRI en los congresos de los estados. Por lo tanto, no se pudieron incluir en la negociación reformas a las leyes electorales estatales. Esto explica en parte que el Ejecutivo tenga que intervenir en la política estatal cuando el PAN reclama el incumplimiento de la oferta presidencial de elecciones estatales limpias. El colapso de 1988 no tocó la estructura institucional estatal. Además, una estructura atomizada de tres decenas de estados dificulta el reacomodo institucional en una sola negociación. Las reglas políticas locales siguen más que posibilitando el fraude. En algunos rincones del país se ha podido reformar con cierta profundidad la ley electoral estatal, pero en otros no. Se ha estudiado poco la importancia relativa de los distintos ámbitos institucionales de competencia política en la naturaleza del proceso de democratización en México. La forma en que se entreveran las estrategias de los partidos en las distintas esferas de competencia y el *timing* de elecciones estatales y federales (incluidas las presidenciales), así como el claro sesgo que aún existe en contra del PRD, han creado un juego político extraordinariamente complejo. Volveremos sobre este punto en la cuarta parte de este ensayo.

⁵⁴ Véase Bingham Powell Jr., *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, pp. 96-98.

⁵⁵ Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, 1990, p. 51. Los argumentos de este ensayo se encuentran desarrollados más ampliamente en J. J. Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?”, en J. J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press (en prensa).

⁵⁶ Para el debate chileno véase Arturo Valenzuela, “Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. VII, núm. 2, 1985; para el caso uruguayo, Romeo Pérez, “El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay”, en Dieter Nohlen y Aldo Solari (comps.), *Reforma política y*

consolidación democrática. Europa y América Latina, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; sobre el debate de este asunto en Brasil, consúltese Bolívar Lamounier, *Depois da transição*, São Paulo, Edições Loyola, 1991; sobre el caso argentino, véase Liliana de Riz, “Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?”, en Nohlen y Solari, *op. cit.*

⁵⁷ El PSUM y después el PMS incluyeron en sus propuestas de reforma el esquema parlamentario. Sin embargo, la propuesta desapareció de la agenda de la izquierda mexicana al integrarse el PMS al proyecto del PRD, un partido con posibilidades de éxito mayores y con ambiciones presidenciales.

⁵⁸ Juan J. Linz, “The Perils...”, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 53.

⁶⁰ Tomo este concepto de Fred W. Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, *International Political Science Review*, vol. 19, num. 4, 1988.

⁶¹ Vamos a excluir a Colombia de nuestro estudio, un régimen presidencial que ha sobrevivido por más de 25 años, debido a que es discutible si ha sido en verdad una democracia (recordemos que entre 1958 y 1974, el Frente Nacional negó al electorado su libertad de elección) o simplemente un sistema de “conversaciones entre caballeros”. Véase Alexander Wilde, “Conversation Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”, en Juan J. Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. Por otro lado, hay quienes ven en la República Dominicana una democracia a partir de 1966. Se le excluye aquí, porque se ha considerado el primer gobierno de Joaquín Balaguer como un gobierno seudodemocrático, y porque en 1978 y 1986 las fuerzas armadas han amenazado con anular las elecciones, lo cual habla de la ausencia de una plena consolidación democrática.

⁶² No queremos sugerir que no ha existido inmovilismo en la relación Ejecutivo-Legislativo en la historia política norteamericana. Todo lo contrario: problemas de inmovilidad se presentan con frecuencia. Nuestro argumento es que el arreglo institucional norteamericano ha logrado sobrevivir en tanto que ha sido constantemente capaz de superar los momentos de desacuerdo político y parálisis del sistema.

⁶³ La literatura sobre la evolución histórica de la institución presidencial norteamericana es inmensa. Véanse en particular las aportaciones de Fred I. Greenstein, “Change and Continuity in the Modern Presidency”, en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, D. C., AEIPPR, 1979; James W. Ceaser, *Presidential Selection. Theory and Development*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1979; y Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1987.

⁶⁴ Véase Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957, cap. 8.

⁶⁵ Véase Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva

York, Cambridge University Press, 1976, cap. 6.

⁶⁶ La ausencia de polarización ideológica también se ha explicado con argumentos de cultura política. En opinión de Louis Hartz: “No es accidental que en ausencia de una tradición feudal, Estados Unidos haya carecido también de una tradición socialista”. Véase Hartz, *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, Nueva York, Harvest Books, 1955, p. 6. Éste es un tema apasionante, pero discutirlo excedería con mucho los límites de este ensayo. Aquí sólo analizaremos variables institucionales.

⁶⁷ Véase James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1983, cap. 1.

⁶⁸ Véase David R. Mayhew, *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 92-93.

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ Patterson y Caldeira ofrecen evidencia de ello. Encuentran que en periodos de “gobierno unificado” existe una mayor probabilidad de que los legisladores se disciplinen y voten con su partido, ya que la vulnerabilidad del partido minoritario los lleva a comportarse cohesivamente. Patterson y Caldeira, “Party Voting in the United States Congress”, *British Journal of Political Science*, vol. XVIII, núm. 1, 1988.

⁷¹ Leon D. Epstein, “A Comparative Study of Canadian Parties”, *American Political Science Review*, vol. LVIII, 1964, p. 56.

⁷² Véase David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, parte I.

⁷³ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁷⁴ David R. Mayhew, *Divided We Govern*, *op. cit.*, pp. 102-103. Las cursivas son mías.

⁷⁵ Traduzco “*seniority system*” como “regla de antigüedad” o “sistema de antigüedades”.

⁷⁶ Sin embargo, no debemos ir demasiado lejos en este punto. Aún existen violaciones a la regla, si bien no son tan frecuentes como para eliminar la independencia de los legisladores. Por otro lado, cierto resurgimiento del voto partidista en la Cámara de Representantes ha sido entre otras cosas resultado de varias reformas aprobadas en los sesenta y setenta, por medio de las cuales legisladores liberales buscaron reducir el poder de los presidentes conservadores de varios comités. Esto se intentó mediante el relativo fortalecimiento del *speaker* de la Cámara. David W. Rodhe, *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

⁷⁷ Fred W. Riggs, *op. cit.*, p. 266. Cabe mencionar otra variable que no es institucional pero está fuertemente influida por el diseño de las reglas políticas. Nadie puede dudar que un liderazgo presidencial enérgico y creativo puede contribuir a la fluidez en relaciones Ejecutivo-Legislativo en una democracia presidencial. Es importante aquí la agenda del presidente (que va de ambiciosa a modesta), la fuerza de su voluntad (desde la introducción de iniciativas hasta la

implantación de las leyes) y sus habilidades (en la jerarquización de prioridades, en el *timing* de sus decisiones, en la negociación con legisladores, en la movilización de la opinión pública en apoyo de su programa legislativo, etc.). Esta variable es muy importante. Es indudable que la democracia presidencial puede sobrevivir o colapsarse, todo depende, entre otras cosas, de la habilidad o la torpeza de quien ocupe la presidencia. Hay presidentes extraordinariamente hábiles, hay otros que están muy lejos de serlo. Es imposible diseñar un modelo que explique y pronostique el comportamiento de esta variable. Sin embargo, es claro que, en este sentido, los sistemas parlamentarios presentan una gran ventaja: un primer ministro es casi siempre un político experimentado que ha pasado varios años trabajando y adquiriendo experiencia de gobierno en el Parlamento. Por el contrario, el presidencialismo permite que *outsiders* ocupen la presidencia. Lyndon B. Johnson es buen ejemplo de un presidente que sabe cómo lidiar con el Congreso. En un *continuum*, quizá Alberto Fujimori ocuparía el extremo opuesto.

⁷⁸ La variedad en la distribución de poderes constitucionales entre Ejecutivo y Legislativo es desde luego el tema más importante. Pero la importancia y variedad de otras instituciones son también dignas de consideración. Varios países permiten la reelección del presidente en periodos no inmediatos (Argentina, Colombia, Bolivia, Venezuela, Uruguay, Perú, Chile, etc.), otros no la permiten (Ecuador, Costa Rica, Honduras, México), mientras que las “constituciones autoritarias” de Haití bajo los Duvalier, Paraguay bajo Stroessner y Nicaragua bajo Ortega sí la permitieron; algunos países tienen periodos presidenciales de seis años (Argentina, México, Haití), otros de cinco (Brasil, Venezuela, Perú, Paraguay) y otros más, de cuatro (Costa Rica, Colombia, Bolivia, Uruguay, Ecuador). Sólo Brasil, Argentina y México tienen una estructura constitucional propiamente federal.

⁷⁹ Extraordinaria excepción es el texto que Jean Blondel y Waldino C. Suárez publicaron en el semanario bonaerense *Criterio*, núm. 1853, 27 de febrero de 1981: “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”.

⁸⁰ Una revisión de esa literatura se encuentra en Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. 1, 1990.

⁸¹ Para un reciente análisis comparativo, véase Humberto Nogueira Alcalá, “El presidencialismo en la práctica política”, *Nueva Sociedad* (Caracas), mayo-junio de 1985. También, Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1990.

⁸² Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation”, *Kellogg Institute of International Studies*, Working Paper núm. 144, septiembre de 1990, p. 23. Las cursivas son mías.

⁸³ Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979, pp. 36-39.

⁸⁴ Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”, en Joel Smith y Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in*

Development: Dynamics of Change in New and Old States, Durham, Duke University Press, 1979, p. 191.

⁸⁵ Christopher E. Baker, “The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function”, en Weston H. Agor (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, Nueva York, Praeger, 1971.

⁸⁶ Ronald McDonald, “Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement”, en Weston H. Agor (ed.), *op. cit.*

⁸⁷ Arend Lijphart, “Consociational Democracy”, *World Politics*, vol. XXI, núm. 2.

⁸⁸ Para una discusión sobre el carácter mayoritario y excluyente del sistema presidencial, véase Arend Lijphart, “Prezidencialismo e democrazia maggioritaria”, *Revista Italiana di Scienza Politica*, vol. XIX, núm. 2, 1989.

⁸⁹ Daniel H. Levine, “The Transition to Democracy: Are There Lessons from Venezuela?”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. IV, núm. 2, 1985.

⁹⁰ Scott Mainwaring, “The Difficult Equation”, *op. cit.*, p. 2.

⁹¹ *Ibid.*, p. 19.

⁹² Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, *op. cit.*, p. 168.

⁹³ Scott Mainwaring, “The Difficult Equation”, *op. cit.*, p. 17. El autor incluyó a Colombia en su estudio.

⁹⁴ Scott Mainwaring, “Presidentialism...”, *op. cit.*, p. 174. Este importante hallazgo es originalmente de Matthew Shugart, “Duverger’s Rule, District Magnitude, and Presidentialism”, tesis de doctorado, Universidad de California, 1988.

⁹⁵ Charles Gillespie y Luis Eduardo Gonzalez, “Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions”, en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 213.

⁹⁶ Ronald McDonald, *op. cit.*, p. 117.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 130.

⁹⁸ Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, *op. cit.*, p. 193.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 201, 203-204.

¹⁰⁰ Arturo Valenzuela, “Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime”, en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 183. Las cursivas son mías.

¹⁰¹ Michelle M. Taylor, “What Motivates Legislators to Engage in Constituency Service? A Look at the Effects of the Structure of a Democratic System on Legislator Behavior”, ensayo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, 1989, p. 1.

¹⁰² Alrededor de 70% de las iniciativas. Véase Kenneth J. Mijeski, “Costa Rica: the Shrinking of the Presidency?”, en Thomas V. DiBacco (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*, Nueva York, Praeger, 1977, p. 60.

¹⁰³ Véase Terry Lynn Karl, “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y

Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

¹⁰⁴ Daniel Levine, “Venezuela: The Nature, Sources and Future Prospects of Democracy”, en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 257.

¹⁰⁵ John D. Martz, “The Venezuelan Presidential System”, en DiBacco (ed.), *op. cit.*

¹⁰⁶ Scott Mainwaring, “Equation”, *op. cit.*, p. 169. Es cierto que “los efectos de este instrumento político en la vida institucional, la moralidad pública y la legitimidad democrática pueden ser perniciosos”, pero esto no es así necesariamente, y si puede ser la clave para tener relaciones fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo, entonces bien vale pagar el precio. Quizá la posición de Mainwaring está demasiado influida por el caso brasileño —el cual ha sido profundamente estudiado por este autor—, en donde una institución conocida con el nombre de candidato nato permite a los diputados, en lo individual, hacer literalmente lo que quieran (ser indisciplinados, cambiar de un partido a otro, etc.) sin perder la oportunidad de volver a ser candidatos nuevamente. Véase “Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy”, ensayo preparado para la Reunión Anual de la AMSA, 1990; y “Political Parties and the Prospects of Democracy in Brazil”, ensayo presentado en el XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, 1988.

¹⁰⁷ Venezuela es un caso peculiar. Hasta finales de los ochenta, el presidente nombró a todos los gobernadores de los “estados”, por lo tanto Venezuela no fue un sistema propiamente federal. Recientemente, sin embargo, tanto en Venezuela como en Colombia se han establecido elecciones directas para gobernador.

¹⁰⁸ Véase “Stable Government without Majorities? Scandinavian Parliamentary Governments Today”, *Scandinavian Review*, vol. LXXIII, num. 3, 1985; y Valentine Herman y John Pope, “Minority Governments in Western Democracies”, *British Journal of Political Science*, vol. 3, núm. 2, 1973.

¹⁰⁹ La clásica formulación de las características del régimen presidencial mexicano se encuentra en Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

¹¹⁰ “Metaconstitucional”, en el lenguaje que utilizó Carpizo.

¹¹¹ Jorge Carpizo, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1980.

¹¹² Otro sistema electoral podría tomarse en consideración. Una Cámara Baja con 400 miembros electos entre 40 y 50 distritos plurinominales, cada uno de los cuales elige entre ocho y 10 representantes vía la fórmula D’Hondt y listas cerradas de partidos. Esta fórmula proporcionaría al partido mayor una sobrerrepresentación moderada e incierta, dos aspectos que le darían un carácter realmente democrático a la competencia por escaños. Seguramente, este sistema reduciría a tres el número de partidos en la Legislatura. El último estudio sobre los efectos de la magnitud de los distritos electorales en el número de partidos es el de Rein Taagepera y Matthew S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, cap. 10.

¹¹³ Sobre la estabilidad de los sistemas de partidos y sobre la manera en que

sostenidos esfuerzos organizacionales estructuran la naturaleza de la competencia política, véase la introducción de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkana, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1967.

¹¹⁴ Scott Mainwaring, “Equation”, *op. cit.*, p. 24.

¹¹⁵ Por otro lado, Henri Capron y Jean-Louis Kruseman discuten la forma en que la tasa de participación electoral es afectada por el número de partidos. Concluyen que un índice de fraccionalización ideal para la participación es aquel que se corresponde con una estructura de competencia de tres partidos. Véase H. Capron y J. L. Kruseman, “Is Political Rivalry an Incentive to Vote?”, *Public Choice*, vol. LVI, núm. 1, 1988.

¹¹⁶ Este tema se discute con detalle en Alonso Lujambio, “Political Elites and Institutional Arrangements in the Mexican Democratization Process”, tesis de doctorado en preparación, Universidad de Yale.

¹¹⁷ Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Las cursiva son mías. Agradezco a Dahl el haber llamado mi atención sobre este punto.

¹¹⁸ Dos estudios clásicos del caso norteamericano son los de Barbara Hinckley, “Interpreting House Midterm Elections: Toward a Measurement of the In-Party’s ‘Expected’ Loss of Seats”, *American Political Science Review*, vol. LXI, num. 3, 1967; y Edward R. Tufte, “Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections”, *American Political Science Review*, vol. LXIX, núm. 3, 1975.

¹¹⁹ En el caso norteamericano, el partido del presidente pierde generalmente varios escaños en elecciones intermedias. Véase Tufte, *op. cit.*

¹²⁰ Hay un ejemplo muy vivo. Quienes defienden el reciente golpe de Estado del presidente Fujimori argumentan que la ausencia de elecciones intermedias-cuasirreferéndum en Perú brindó a aquél un incentivo para violar la Constitución peruana con el fin de poder ejercer su mandato y atender la “voluntad popular”. Este argumento es erróneo porque olvida que los sistemas presidenciales gozan, o quizá padecen, de una legitimidad dividida: el Legislativo peruano también es producto de la expresión de la “voluntad popular”.

¹²¹ Para una discusión sobre el nexo entre la duración de las interacciones bipolares y la cooperación, véase Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.

¹²² El PAN cooperó con el PRI en la reforma electoral al principio del gobierno de Salinas de Gortari (1989). El que el porcentaje de votos obtenido por Acción Nacional en 1991 no se haya alejado de su promedio histórico no nos lleva a pensar que fue castigado por el electorado por cooperar con el PRI y olvidar su “Vocación opositora”, pese a lo que piensan quienes critican al liderazgo panista desde el interior de este partido y desde algunos sectores de la intelectualidad de izquierda. Si la negociación se hubiera dado cerca de la elección, quizá los resultados habrían sido distintos.

¹²³ Para una crítica del concepto de *mandate, popular*, un invento político que no tiene referente empírico alguno, véase Robert A. Dahl, “Myth of the Presidential Mandate”, *Political Science Quarterly*, vol. CV, num. 3, 1990.

CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO DURANTE EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

Francisco Gil Villegas

INTRODUCCIÓN

Una verdadera reforma del Estado en México se dio en la segunda mitad del sexenio de Salinas de Gortari, cuando la LV Legislatura de la Cámara de Diputados reformó los artículos más distintivos del orden constitucional mexicano.¹²⁴

Es probable que si 1994 no hubiera sido un año tan convulsivo para la vida política del país, la discusión politológica se hubiera centrado más en los temas del cambio institucional, gestado paulatinamente en la última década del siglo, y que proporciona el marco jurídico por el cual tendrán que regirse necesariamente todos los cambios del futuro desarrollo político de México. De tal modo que es posible que la futura evaluación del gobierno de Carlos Salinas de Gortari no vaya a centrarse tanto en los temas que han acaparado a partir de 1995 la atención de la opinión pública y los medios masivos de comunicación, y que, en cambio, en una circunstancia más ecuánime, se tomen otros temas y criterios de evaluación para calibrar las dimensiones del cambio político gestado en la segunda mitad de su sexenio.

Entre los factores fundamentales del cambio político institucional de México durante ese periodo se encuentran, a manera de ejemplo, los siguientes: prácticamente no se cuestionó el que la LV Legislatura del Congreso de la Unión, electa en 1991, especialmente la Cámara de Diputados, se haya erigido *de facto* en un poder constituyente, que rebasó en más de un aspecto sus atribuciones como poder constituido para elaborar una nueva Constitución política de los Estados Unidos

Mexicanos, donde incluso hasta este nombre oficial del país estuvo a punto de ser eliminado; la LV Legislatura aprobó toda la legislación pendiente de la conflictiva LIV Legislatura, del periodo anterior, es decir la que fuera electa en 1988, y además promulga toda una serie de reformas constitucionales que han afectado el proceso legislativo de la LVI, electa en 1994, y que incluso afectará al de la LVII y hasta de la LVIII, no sólo en lo que se refiere a la Cámara de Diputados sino también al Senado, y por ende, a todo el Poder Legislativo.¹²⁵

En calidad de ejemplo de cómo la LV Legislatura invadió las funciones de las siguientes dos legislaturas, se puede apuntar sencillamente que las reformas hechas entre 1991 y 1994 a los artículos 82, 27 y 73 del texto constitucional incluyen una serie de cláusulas transitorias cuya vigencia o ejecución está contemplada para 1997 en algunos casos, y para el inicio del próximo milenio en otros. Así, y para ilustrar exclusivamente las reformas al artículo 82, la posibilidad de que en el año 2000 salga electo un presidente constitucional que no sea hijo de padre o madre mexicanos no cobrará efecto sino hasta las elecciones de ese año, es decir, cuando esté concluyendo sus funciones y tareas la LVII legislatura y esté a punto de iniciar sus trabajos la LVIII.

La reforma al artículo 56 para duplicar el número de senadores de 64 a 128, que además introduce una especie de representación proporcional en el Senado que altera básicamente su esencia original de institución por excelencia de representación federativa nacional, al convertirla potencialmente en otra asamblea popular que duplica miméticamente funciones de la Cámara de Diputados, pasó sin mayor discusión en la opinión pública nacional a partir de su promulgación en septiembre de 1993, tal y como lo informó oportunamente el *Diario Oficial*, el viernes 3 y el viernes 24 de septiembre de ese año. Literalmente, que para bien o para mal, todo el significado de la vida federativa del país puede verse profundamente afectado por esta reforma que pasó de hecho desapercibida al momento de promulgarse. A pesar de ello, es posible que, para los historiadores constitucionales de la próxima generación, éste sea precisamente uno de los aspectos más relevantes para explicar cómo empezó a gestarse la reforma política de fondo en México durante su traumática

experiencia de cambio en el fin de siglo.

La función transformadora de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados en la vida política nacional tuvo muchas otras manifestaciones además de la reforma de la naturaleza del Poder Legislativo. En el aspecto específicamente electoral, esa Legislatura fue la que aprobó entre 1991 y 1993 una reforma política de “cobertura amplia”, en la cual se suprimió la “cláusula de gobernabilidad” para la integración de la Cámara de Diputados; se suprimió también el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias, aun cuando esa cámara fuera la que seguiría calificando la elección presidencial; se estableció que en ningún caso podrá un único partido contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría relativa y de representación proporcional; se fijaron las normas relativas al tope en los gastos de las campañas políticas y al financiamiento público y privado de los partidos, y se reglamentó la función de los observadores en las elecciones. Es cierto que muchos otros aspectos de la reforma política de 1993 quedarían pendientes para la de julio de 1996, pero no por ello los cambios introducidos en 1993 resultan ser —bien vistas las cosas— menos importantes o trascendentes que los aportados por la reforma de 1996.

Además de las cuestiones electorales, la LV Legislatura de la Cámara de Diputados se erigió en un poder constituyente al reformar los artículos 3, 27 y 130, y alterar, en este último caso, la separación entre la Iglesia y el Estado establecida desde la Constitución de 1857, y cuyas consecuencias políticas quedarían parcialmente al descubierto al iniciarse el conflicto de Chiapas el 1 de enero de 1994. Las gravísimas consecuencias generadas por esta reforma política que acabaría por darle participación *de facto* al clero, en ámbitos en los que la historia de México ha demostrado fehacientemente que por el bien del país lo mejor es que la Iglesia católica quede excluida de cualquier tipo de participación política, todavía se están padeciendo, y sus aspectos potenciales más negativos muy bien pueden estar aún por manifestarse.

Pero la Constitución no sólo fue modificada en forma negativa, como ocurrió con el artículo 130, sino que también tuvo reformas en

aspectos positivos, como la relativa a la consolidación de derechos de los grupos indígenas, con la reforma al artículo 4, o con la elevación a rango constitucional de la protección que otorga la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante la adición al artículo 102 constitucional.

En suma, en las dos legislaturas correspondientes al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la Constitución fue modificada en más de 34 artículos, que fueron los siguientes: 3, 4, 5, 16, 19, 20, 24, 27, 28, 31, 41, 44, 45, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 100, 102, 104, 105, 107, 119, 122, 123 y 130.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990, 1992, 1993 Y 1994

En las reformas a la Constitución de 1990 se atribuyó a un organismo público la organización de las elecciones federales y a un Tribunal Federal Electoral la resolución definitiva de las impugnaciones derivadas de desacuerdos con los resultados electorales; se reorganizaron las bases para la elección de diputados de representación proporcional; se estableció que las resoluciones de los colegios electorales fueran definitivas e inatacables; se adscribió al artículo 123, apartado B, lo relativo a las relaciones laborales de instituciones bancarias dependientes de la administración pública federal, y se suprimió el carácter estratégico de la banca en el artículo 28.¹²⁶

En las reformas a la Constitución de 1992 se modificó la naturaleza de la propiedad del ejido en el artículo 27; con las modificaciones al artículo 130 se reconoció la personalidad jurídica de las Iglesias y agrupaciones religiosas, así como su capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes “indispensables” para sus servicios, con todas las repercusiones que esto implica en materia educativa y de servicios profesionales. El artículo 4 reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana, pero bajo el muy riesgoso criterio de que tal composición cultural está “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.¹²⁷ Y mediante una adición al artículo 102 se establecieron las comisiones para la protección de los Derechos Humanos en México.

Entre las reformas constitucionales de 1993 sobresale la estipulación, en el artículo 3, del carácter obligatorio de la educación secundaria, y la participación de gobiernos estatales y sectores sociales en la elaboración de los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal para toda la República; además quedó establecido en la fracción v del mismo artículo, que el Estado apoyará la educación superior, la investigación científica y tecnológica, y la difusión de la cultura nacional. La modificación a la fracción ni del artículo 82 precisó que la ausencia del país, hasta por 30 días, no interrumpe la residencia del presidente de la República. En el artículo 28 se estableció la autonomía del Banco Central. Se facultó al Congreso, en la fracción x del artículo 73, para legislar sobre la intermediación y servicios financieros; en la fracción vi del mismo artículo se le autorizó para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mientras que en la ix del artículo 76 se dio al Senado autoridad para nombrar y remover al jefe del Distrito Federal. En las reformas a los artículos 65 y 66 se recalendarizaron los periodos de sesiones del Congreso; en el artículo 63 se dispuso, además, que la inasistencia de los legisladores a las sesiones es causa para declarar vacantes sus puestos.

En la reforma de 1993 al artículo 41 constitucional se precisaron la competencia y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, facultándolo para expedir su reglamento interior y organizarse en los términos señalados por la ley. En el artículo 54 se dispuso que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional. En el artículo 56 se estableció que el Senado se integra por cuatro miembros de cada entidad federativa, tres electos según el principio de mayoría y uno asignado a la primera minoría. Se dio carácter de definitiva e inatacable a la resolución del Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de la República. En el artículo 16 se dispuso que la detención del indiciado no fuese mayor a 48 horas, se señaló fijar una caución accesible al inculpado y, en la fracción n del artículo 20, se prohibió la incomunicación y la tortura. Se trasladó al artículo 122 todo lo relativo al gobierno del Distrito Federal, precisando las facultades de la Asamblea de Representantes y de los

magistrados, amén de ratificarse que la Ciudad de México es sede del Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En abril de 1994, después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, volvió a reformarse el artículo 41, mismo que ya había sufrido importantes modificaciones, tanto con las reformas de abril de 1990 como las de septiembre de 1993. En las modificaciones de abril de 1994 quedó estipulado que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Tal función debe caracterizarse por la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. El órgano superior de dirección de ese organismo autónomo se integra por consejeros y consejeros-ciudadanos designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Este artículo, en especial en lo referente a la participación del Poder Ejecutivo en la configuración del IFE volverá a ser modificado próximamente por la reforma política acordada en 1996 con el fin de eliminar la injerencia del Ejecutivo en dicha conformación de los órganos electorales.

La última enmienda constitucional del gobierno de Salinas fue publicada en el *Diario Oficial* el 1 de julio de 1994 y correspondió al artículo 82, reforma que establece que para ser presidente de la República se requiere ser mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años; el decreto indicaba, sin embargo, que “esta reforma entrará en vigor el 31 de diciembre de 1999”.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES MÁS DEBATIDAS DEL GOBIERNO DE SALINAS DE GORTARI

En el espacio de este trabajo no es posible analizar a fondo todas las reformas a más de 30 artículos constitucionales, pues para ello sería más adecuado escribir un tratado entero de derecho constitucional mexicano. Para los propósitos ya señalados al principio de este artículo, nos centraremos más bien en aquellas reformas que generaron el mayor debate en el proceso legislativo de las LIV y LV

Legislaturas, entre las cuales merecen especificarse las siguientes: la reforma al artículo 27 con la creación de sus leyes reglamentarias; la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. El decreto que reformó los artículos 3, 5, 24, 27 y 130, con su consiguiente nueva ley reglamentaria conocida como Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El decreto que reformuló los artículos 3 y 31 en materia de educación. El decreto que reformó el artículo 102 sobre los derechos humanos. Los decretos que enmendaron los artículos 41, 44, 54, 56, 60, 74, 76, 89, 122 y 123 en materia de reforma política federal. El decreto que reformó el artículo 82, concerniente a los requisitos para la elegibilidad del presidente de la República.

En lo que sigue, describiremos algunos antecedentes en los que se gestaron los cambios constitucionales más sobresalientes del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Reformas electorales

La elección de la conflictiva y dividida LIV Legislatura, después de las reñidas elecciones de julio de 1988, planteó en el debate parlamentario del Congreso de la Unión la necesidad de redefinir las reglas del juego en materia de elecciones. Con el fin de hacer frente a las nuevas demandas, fueron creadas una entidad encargada de organizar los comicios y una magistratura que inspirara confiabilidad. Para responder a la demanda de imparcialidad y transparencia se establecieron las siguientes reformas:

1. Constituir las casillas electorales con nuevos criterios, entre los que se incluyó el azar en una primera selección y la debida capacitación de sus miembros. Además, se otorgó la definitividad a la validez de los resultados en caso de no haber impugnación.
2. Llevar a representantes no partidistas a las instituciones electorales, para participar con voz y voto en los órganos responsables.
3. Conferirle mayor obligatoriedad a las decisiones de un nuevo tribunal que se integra con magistrados electos, con

los mismos requisitos que se demandan para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, y en cuya designación tiene un peso decisivo la Cámara de Diputados.

Para 1993 se dio otro paso fundamental en la reforma del desarrollo político de México al establecerse los siguientes puntos medulares:

1. Se pactó la reforma política para la elección popular del gobierno de la capital de la República.
2. Se suprimió la “cláusula de gobernabilidad” para la integración de la Cámara de Diputados.
3. Desapareció el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias, aunque la Cámara de Diputados debería seguir calificando la elección presidencial.
4. Se fortaleció al Tribunal Federal Electoral.
5. Se estableció que en ningún caso un partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría relativa y representación proporcional.
6. Se instituyó que en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían cada seis años cuatro senadores: tres de mayoría relativa y uno de primera minoría, para reformar el Senado, lo que duplica su número total de 64 a 128.
7. Se estableció un tope en el gasto de las campañas y se normó el financiamiento público y privado de los partidos políticos.
8. Se reglamentó la función de los observadores nacionales en el proceso electoral
9. Se dejó establecida la doble insaculación para la composición de las mesas de casilla.
10. Se procedió a la reforma del artículo 82 para que un mexicano hijo de padre o madre extranjeros pudiera ser candidato a la presidencia de la República.

De tal modo que las reformas constitucionales de 1990, referidas a cuestiones electorales y a la vida de los partidos, continuaban una

tendencia democratizadora, de apertura política, iniciada con las reformas de 1964, 1973 y 1977, preparando el camino para que en julio de 1996 se llegara a una reforma política mucho más ambiciosa y consensada entre todos los partidos políticos representados en el Congreso. Pero si en 1990 las reformas constitucionales modificaron el sistema electoral y la vida de los partidos, a la vez que se procedía a una reprivatización de la banca, en 1992 se reformularon las proposiciones constitucionales en materia de derechos humanos, propiedad y justicia agraria, estatuto de las Iglesias y derechos de los pueblos indígenas.

Banca privada y Banco de México

La estatización de la banca, al final del sexenio de José López Portillo en 1982, representó el punto culminante del intervencionismo estatal en la economía.¹²⁸ En 1990 se reforma el régimen de propiedad financiera para devolver la banca a la iniciativa privada, al modificarse el artículo 28 constitucional que reserva para el Estado las facultades rectoras y de autoridad. En la iniciativa presidencial para reformar los artículos 28 y 123 constitucionales, presentada a la Cámara de Diputados el 2 de mayo de 1990, se justificaba la necesidad de reprivatizar la banca sobre la base de que la situación económica y política de México en 1990 era ya muy distinta de la que prevalecía al estatizarse la banca en 1982.

No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedentes. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil. Sin embargo, el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios

financieros se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado [...]. Hoy [...] no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años.¹²⁹

La reprivatización de la banca en 1990 respondió así a la necesidad de congruencia con una política orientada a favorecer la economía de mercado, y reducir las funciones de un Estado propietario para poder atender otro tipo de demandas en el gasto social. El cambio de ese año amplió, pues, la economía de mercado y generó la reconciliación entre el gobierno y los empresarios para dinamizar la inversión privada, nacional y extranjera, en concordancia con la reorientación del gasto público.

Tres años después de la reforma constitucional que reprivatizó la banca, el Ejecutivo enviaría al Congreso otra iniciativa para establecer ahora la autonomía de un banco central y otorgarle facultades al propio Congreso para legislar en materia de intermediación y servicios financieros. La iniciativa presidencial del 17 de mayo de 1993, para reformular los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, justificó la transferencia de importantes atribuciones del Ejecutivo hacia el Banco Central sobre la base de que en aquellos países desarrollados en que tal institución goza de dicha autonomía, las tasas de inflación son más bajas y hay mayor estabilidad de precios. Por ello, el artículo 28 quedó modificado en la parte correspondiente para estipular que:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.¹³⁰

La autonomía del Banco Central constituyó así un importante avance en el proceso de diferenciación de funciones en una economía moderna, aun cuando, según algunas opiniones pro estatistas, tal institución no debería de gozar de tal autonomía porque

eso tan sólo consolida la posición de México como “rehén del capital financiero”.¹³¹

Para otras opiniones, más reflexivas, serias y analíticas, el problema de la autonomía del Banco de México reside en la falta de experiencia y tradición en México para el adecuado funcionamiento de este tipo de arreglos institucionales. Así, Carlos Elizondo considera que la ausencia de una tradición de autonomía para el Banco Central en México va a poner seriamente a prueba la capacidad autónoma de su gobernador cuando llegue el momento en que el gobierno requiera de una política expansiva, por razones electorales, por ejemplo, y el gobernador del Banco de México decida por razones económicas oponerse a ella: “Mientras haya confluencia entre los objetivos del gobierno y los de las autoridades del Banco Central no se sabrá si este último goza de genuina autonomía”.¹³²

De cualquier modo, la autonomía del Banco de México se inscribe en el proceso de desregulación y apertura económicas que caracterizó al gobierno de Salinas de Gortari y que ha seguido promoviendo el gobierno de Ernesto Zedillo. Desde una perspectiva todavía más amplia, otorgar autonomía al Banco Central ha sido una medida coherente con todo el proyecto de descentralización, diversificación y devolución de funciones emprendido en México a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se inició una trascendente reforma del Estado de largo aliento, misma que todavía no ha concluido.

Reforma del artículo 27

El artículo 27 constitucional, reformado en 1992, establece una jurisdicción agraria (los tribunales agrarios) que no pertenece al Poder Judicial, pero que otorga al ejidatario la potestad de convertir su derecho de usufructo parcelario en un genuino derecho de propiedad, y de asociarse con particulares, así como también permite la participación de las empresas mercantiles en el agro.

Se trata, pues, de un cambio constitucional de enorme importancia, porque transforma el régimen de propiedad agraria al modificar la raíz de las relaciones de la sociedad rural. Los ejidatarios están en

condiciones de seguir como tales, pero también pueden asociarse entre sí o con terceros, otorgar el uso de sus tierras, transmitir sus derechos parcelarios e incluso el dominio de su parcela. Asimismo, la pequeña propiedad puede ingresar al renglón de las sociedades mercantiles por acciones, a fin de incentivar la capitalización en el campo.

En la segunda etapa de la reforma agraria, se decía que era necesario organizar para producir, y que resultaba apremiante consolidar unidades agropecuarias de producción para acabar con el minifundismo.¹³³ La nueva política agraria propicia el agrupamiento de las unidades de producción que, por su extensión territorial, no son rentables, para optimizar el aprovechamiento de los recursos comunes.

La nueva ley, promulgada en 1992, establece los procedimientos mediante los cuales tanto ejidatarios como comuneros pueden asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, así como para otorgar el uso de sus tierras; y, cuando se trata de ejidatarios, éstos pueden transmitir sus derechos parcelarios a otros miembros del núcleo de población. El derecho a la libertad se expresa en el reconocimiento a la autonomía de la voluntad.

La fracción cuarta del artículo 27 constitucional, reformado en 1992, faculta así a ejidatarios y comuneros para adoptar, en el ejercicio de su libre determinación, aquellas condiciones que más les convengan para el mejor aprovechamiento y disposición de sus bienes y derechos.

La reforma constitucional de 1992 también proporcionó las pautas para que el ejidatario ejerciera su libertad responsablemente y pueda trascender el marco del ejido para convertirse en propietario rural; pero lo importante es que la transformación de la propiedad ejidal no se diera por decisión gubernamental, sino por determinación propia del ejidatario o de sus compañeros en asamblea ejidal.

La iniciativa de reforma estipulaba la imperiosa necesidad de organizar para producir; sobre todo si se advierte que, en el afán de atender las demandas de tierra por parte de los campesinos, se ha incurrido tradicionalmente en el fenómeno antieconómico del minifundismo, mismo que ha aquejado durante décadas a ejidatarios,

a comuneros y a pequeños propietarios. No siempre se ha distinguido adecuadamente, en el modelo del desarrollo económico de México, a los pequeños propietarios de ejidatarios y comuneros. El objetivo básico de la reforma al artículo 27 constitucional era convertir al ejido en una empresa eficiente y económicamente competitiva. La meta era definida explícitamente como la de alcanzar mejores índices de competitividad en el mercado nacional e internacional. Y aunque los pequeños agricultores siguen requiriendo bienestar material mínimo, en forma de alimento, vestido, sanidad, educación y vivienda, ya no son aceptables ni viables las acciones tutelares o paternalistas del Estado, ni los esquemas organizativos inamovibles que limitan el progreso material de los campesinos y coartan su libertad. Tal meta no implicaba tampoco un repliegue gubernamental frente al campo, o una renuncia a la responsabilidad de atenderlo, sino la redefinición de responsabilidades tanto del Estado como de los campesinos.

En la “Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, de 7 de noviembre de 1991, el titular del Poder Ejecutivo establecía los siguientes justificantes para la reforma ante los diputados de la LV Legislatura:

- Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre de campo.¹³⁴
- A fin de reactivar la producción y garantizar su crecimiento, la iniciativa de decreto plantea la necesidad de cambios estructurales para atraer la inversión mediante la seguridad legal y con nuevas formas de asociación, incluso cuando mantuvieran los límites de la pequeña propiedad, superaran las restricciones productivas del minifundio. El objetivo, en todo caso, es alcanzar adecuadas escalas de producción en el campo, eliminando los obstáculos a las sociedades mercantiles, con el objetivo de permitir a los productores vincularse eficazmente a la economía de mercado.

La reforma al artículo 27 buscaba, con todo, proteger a la pequeña propiedad, pero actualizándola, al permitir la entrada a aquellas

asociaciones que propiciaran su capitalización y su incorporación a mayores escalas de producción. La reforma mantuvo los límites de extensión a la pequeña propiedad y los ajustes a la agricultura se justificaron sobre la base de estimular la capitalización para superar el estancamiento, reconociéndose así la necesidad de mayor inversión pública y privada, y de mayor flujo tecnológico hacia el campo. La reforma debía estimular, en síntesis, la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad para asegurar su capitalización y viabilidad.

En esa iniciativa de reforma se propuso, en consecuencia, la modificación a las fracciones IV y VI del artículo 27, para eliminar las prohibiciones a las sociedades mercantiles y establecer los requisitos que debían satisfacer éstas para participar en la nueva reforma agraria. También se suprimió, en la fracción VI, la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer o administrar bienes raíces. En suma, la decisión sintetizaba todos estos objetivos con la siguiente fórmula: “Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar su rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado. Todo a partir de la libertad y la voluntad de los productores rurales”.¹³⁵

Además de ello, la iniciativa de reforma al artículo 27 garantizaba la protección tanto a la propiedad ejidal y comunal como a la integridad territorial de los pueblos indígenas, y también a las áreas comunes de los ejidos y al sustento territorial de sus asentamientos. Los poseedores de parcelas tendrían, sin embargo, la libertad para constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las condiciones de siempre. No obstante, el Estado no renunciaba con ello a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, y aunque la reforma reconocía la plena capacidad legal del ejidatario, también le reconocía sus responsabilidades. En suma: “El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el coniuunto con equidad, así como para proteger a los campesinos”.¹³⁶

Los aspectos más importantes de la iniciativa de decreto mediante el

cual el Congreso de la Unión reformó el 3 de enero de 1992 el artículo 27 constitucional se encuentran, pues, en los siguientes párrafos:

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto [...].

VII. La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

- La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.
- Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
- Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela [...].¹³⁷
- Los resultados positivos de tales reformas están aún por verse, pero lo cierto es que independientemente de la atención que el Estado debe prestar a las necesidades sociales y económicas de la sociedad rural, el ingreso al siglo XXI debe hacerse de acuerdo con las actualizaciones que ya están previstas en la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional.
- En este sentido tal reforma fue un importante avance en la modernización social y económica de México que no convendría de ningún modo revertir.

Reforma del artículo 102

El 5 de junio de 1990 nació, mediante decreto presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

Con el fin de cumplir sus tareas, se facultó a la CNDH para establecer mecanismos de prevención, atención y coordinación que

salvaguarden los derechos humanos de nacionales y extranjeros en territorio nacional. Además, los derechos de estos últimos deberán protegerse en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. De manera más específica se señaló que la CNDH se haría cargo de la elaboración y ejecución de los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales referentes a los derechos humanos. Para que la nueva comisión estuviera en concordancia con la aplicación y funcionamiento de diversas leyes e instituciones del sistema judicial mexicano, fue elevada a rango constitucional mediante una adición que reformó el artículo 102, una vez que el partido mayoritario recuperó a finales de 1991 una confortable mayoría en el Congreso. El nuevo artículo quedó así promulgado con la siguiente adición en su apartado B:

Artículo 102

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...].

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de derechos humanos. Dichos organismos conocerán las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.¹³⁸

También se previó que, en tanto se establezcan estas comisiones, la CNDH podría seguir conociendo las quejas que fueran de competencia local. Igualmente se estableció que los estados que ya contaran con la comisión respectiva, recibirían las quejas aún no resueltas que hubieran sido presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹³⁹

En su dictamen legislativo las comisiones de Gobernación y de Derechos Humanos hicieron notar los siguientes puntos:

- 1) La CNDH se estructuró siguiendo la experiencia escandinava del ombudsman, que opera con buenos resultados en más de 40 países.
- 2) El ombudsman no sustituye a los órganos encargados de la impartición de justicia, pues actúa como órgano auxiliar en la prevención y sanción de actos ilegales de la autoridad.
- 3) En muchas ocasiones el individuo se niega a acudir ante los tribunales para ejercer un derecho ya que los procedimientos son lentos y onerosos.
- 4) Hay antecedentes de este esfuerzo en la tradición jurídica mexicana. El ejemplo más claro está constituido por las procuradurías de pobres inspiradas en Ponciano Arriaga y adoptadas en 1847 por los estados de Guanajuato y San Luis Potosí.
- 5) La CNDH no debe tener competencia en materia electoral, ya que por su propia naturaleza debe estar al margen del debate político y no involucrarse en controversias partidistas. Ningún ombudsman en el mundo interviene en cuestiones de índole específicamente políticas.
- 6) La CNDH tampoco puede atender peticiones relacionadas con conflictos laborales si es que no hay violación de derechos humanos por una autoridad o servidor público. Se aclara que cuando el patrón es el Estado, éste no actúa como ente público sino estrictamente como patrón.
- 7) La CNDH no debe tener facultades para conocer materias del ámbito judicial. En México debe respetarse invariablemente la separación de poderes, ya que es garantía para asegurar la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica del individuo. En consecuencia, el ámbito del Poder Judicial debe estar libre de interferencias en asuntos jurisdiccionales de fondo.¹⁴⁰

Posteriormente, en la iniciativa presidencial para la reforma constitucional al artículo 102, se hizo un breve recuento de lo realizado hasta 1992 por la CNDH:

- 1) Se consolidó como espacio para la expresión de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía, y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos.
- 2) En 1991 dicha institución recibió en números redondos 3 400 denuncias, más de la mitad de las cuales fueron satisfactoriamente resueltas.
- 3) En cumplimiento de compromisos internacionales y para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad mundial, México ha adoptado diversas medidas jurídicas que, en algunos casos, han implicado reformas constitucionales o legales; en otros, los cambios se dieron en la administración pública federal, como es el caso de la creación de la CNDH, que surgió en calidad de órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación.¹⁴¹

Entre los compromisos de carácter internacional adquiridos por el gobierno de México en lo relativo a la protección de derechos

humanos, sobresalen los siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas; Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos); Convención Relativa a la Esclavitud; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y Convención sobre los Derechos del Niño.

Además de atender diversas quejas ciudadanas, la CNDH hizo una serie de recomendaciones y propuestas tendientes a obligar a los servidores públicos a proporcionarle información cuando así lo requiriera en el transcurso de una investigación. El Ejecutivo presentó en el mismo sentido iniciativas para diversas reformas penales, así como una nueva ley para prevenir y sancionar la tortura, y otra para el tratamiento adecuado de infractores menores. Las reformas buscaron despenalizar conductas delictivas consideradas no graves, establecer la pena alternativa de multa a la de prisión para los casos de delitos menores, y abrir la posibilidad para que personas de escasos recursos involucradas tuviesen ciertas facilidades económicas para cubrir su caución. En cuanto a la ley sobre la tortura, se propuso incrementar la penalidad para quien la llevase a cabo, o la permitiese, y estableció la obligación de reparar el daño y de indemnizar a la víctima. Por último, la iniciativa destacó lo siguiente:

Al crearse la comisión, ya existían en el país algunos organismos con características similares, pero la institución era poco conocida y no existía una idea clara de su naturaleza y alcances. Desde entonces la comisión ha cobrado arraigo en la sociedad mexicana, a lo cual contribuyó la novedosa inclusión en el seno de la CNDH de un consejo compuesto por diez miembros de la sociedad civil, de las más diversas profesiones e ideologías, pero de reconocido prestigio por su independencia de criterio.¹⁴²

El 28 de enero de 1992 apareció publicada en el *Diario Oficial* la adición al artículo 102, apartado B, de la Constitución. El 29 de junio de ese año se publicó en el mismo diario la Ley de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos, y el 12 de noviembre se publicó su Reglamento Interno.

Lo más importante de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue sintetizado por Javier López Moreno¹⁴³ en los siguientes puntos:

1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales ratificados por México. Además, se erige como un órgano de la sociedad y para la defensa de ésta.

2. El procedimiento seguido ante la Comisión Nacional es gratuito. Además está sujeto a los principios de inmediatez, concentración y rapidez por lo que se procura, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es antiburocrática.

3. Inspirada en la institución del ombudsman —figura jurídica que nació en Suecia en 1809—, la Comisión Nacional puede emitir recomendaciones con carácter de públicas, no vinculatorias, informales e independientes. La fuerza de las recomendaciones reside en su posible impacto sobre la opinión pública, es decir, en su fuerza moral.

4. Para mantener su fuerza moral, y a efecto de que no se ubique en el centro de la pugna política ni sea objeto de depresiones de ninguna índole, la Comisión Nacional no tendrá competencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Tampoco conocerá de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

5. La Comisión Nacional, por mandato constitucional, no podrá conocer de quejas en contra de actos y omisiones provenientes de autoridades o servidores públicos del Poder Judicial de la federación, excepción que responde a la naturaleza de ese poder, el cual, además de realizar funciones de carácter jurisdiccional, es el intérprete último de la Constitución.

6. La Comisión Nacional, a través de su presidente, y previa consulta con el consejo, podrá declinar su competencia respecto a un caso específico, cuando así lo considere conveniente, a fin de preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

7. La Comisión Nacional de Derechos Humanos funciona como segunda instancia en el caso de las inconformidades que presentan los presuntos afectados respecto

a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las comisiones estatales de derechos humanos. Sin embargo, ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si la Comisión Nacional estima que el asunto es importante y el organismo estatal respectivo tarda en expedir su recomendación, podrá atraer hacia sí esa queja para continuar su trámite, con el fin de dictar la recomendación correspondiente.

8. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta para la realización de sus funciones con los siguientes órganos:

a) Un presidente, entre cuyas principales funciones se encuentran las de presidir las sesiones del Consejo de la Comisión Nacional, ejercer la representación legal del organismo, aprobar y firmar las recomendaciones y presentar el informe general de trabajo de la Comisión Nacional.

b) Un consejo formado por 10 personas de reconocido prestigio.

c) Tres visitadurías generales, cuya principal responsabilidad consiste en la recepción, estudio, integración, investigación y resolución de las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Una de las visitadurías se especializa en quejas de violaciones de derechos humanos de carácter penitenciario.

d) Una Secretaría Ejecutiva, cuya tarea consiste en ser la instancia de enlace entre la Comisión Nacional y los organismos no gubernamentales de derechos humanos, tanto del país como del extranjero; responder las consultas formuladas por la Secretaría de Relaciones Exteriores y preparar estudios y proyectos legislativos.

Como resultado de los trabajos y las propuestas de la CNDH, el Ejecutivo propuso reformas legales que abarcaron tres aspectos:

1) Una nueva ley contra la tortura; se aumenta la pena a los torturadores. Con ello se buscó reducir o eliminar los casos de gente incomunicada, golpeada, obligada a confesar culpabilidades, vejada y encarcelada injustamente. También se legisló para que la policía judicial no obtuviera declaraciones, y para que éstas carecieran de relevancia en el juicio. Con ello se pretendía anular una de las principales motivaciones para la tortura.

La Procuraduría del Distrito Federal fue la que primero determinó, a finales de octubre de 1990, que la prueba acusatoria más importante ya no fuera la confesión del inculpado; con ella no bastaría para hacer la consignación. En todo caso, debería

acompañarse de otras pruebas para reforzar la presunción penal.

Las reformas legales impulsadas por la CNDH hicieron posible acercarse un poco más a lo que dice la ley: “La policía judicial no es autónoma, sino que está sometida al Ministerio Público; sin orden de aprehensión ninguna persona puede ser detenida, a menos que se la sorprenda cometiendo el delito”. Igualmente, el Ministerio Público puede pedir sin pérdida de tiempo que cese un juicio si tiene pruebas de la inocencia del acusado.

2) Un segundo apartado de reformas fue resultado de la observación de Jorge Carpizo sobre el hecho de que dos terceras partes de los internos en centros penitenciarios durante 1991 no estaban sentenciados y que muchos de ellos enfrentaban cargos menores. Por ello, algunos delitos serían después considerados como faltas administrativas.

3) También se establecieron nuevas modalidades para el otorgamiento de la libertad provisional, como el pago diferido o a plazos de la fianza, o mediante prenda o hipoteca. Igualmente se ampliaron las posibilidades de obtener libertad provisional bajo protesta, todo lo cual contribuyó a humanizar la legislación penal de México, aunque también, a la larga, se encontraría que muchas de estas disposiciones resultaron contraproducentes al eliminar la expectativa de tener que pagar una condena cuando se delinque.

Puede afirmarse, sin embargo, que a pesar de sus insuficiencias y limitaciones, la CNDH y su correspondiente reforma constitucional expresada en las modificaciones al artículo 102, resultaron en general muy positivas para mejorar el sistema de justicia en México, aunque quedaron todavía muchas cuestiones pendientes, mismas que sería necesario perfeccionar y corregir al iniciarse el gobierno de Ernesto Zedillo. Los males que aquejan al sistema de impartición de justicia en México no sólo afectan a los tribunales y magistrados, sino también, y sobre todo, a los cuerpos policiacos. En la medida en que estas cuestiones no sean eficazmente atendidas, las capacidades operativas de la CNDH seguirán sujetas a enormes restricciones.

Reforma al artículo 130

El artículo 130, relativo a las relaciones entre las Iglesias y el Estado, ha sido reformado una sola vez desde 1917. Los principios fundamentales aprobados al respecto, en el Congreso constituyente de Querétaro, fueron los siguientes:

- 1) Educación laica en las escuelas públicas y privadas.
- 2) Prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto para establecer o dirigir escuelas primarias.
- 3) Prohibición de realizar votos religiosos y de establecer órdenes monásticas.
- 4) El culto público sólo puede realizarse dentro de los templos.
- 5) Prohibición a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y los que tuvieran pasarían a propiedad de la nación.
- 6) Desconocimiento de personalidad jurídica de las iglesias.
- 7) Los ministros de culto serán considerados profesionales sujetos a la legislación correspondiente.
- 8) Restricción del ejercicio del ministerio de culto a mexicanos por nacimiento.
- 9) Exclusión de los ministros de culto al voto pasivo y activo.
- 10) Prohibición a las publicaciones confesionales de comentar asuntos políticos, informar sobre actos de las autoridades o sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.
- 11) Prohibición de celebrar reuniones políticas en los templos, y
- 12) Prohibición a los ministros de los cultos para heredar por testamento.

En su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 1988, el presidente Salinas anunció que durante su gobierno “modernizaría” las relaciones entre las Iglesias y el Estado, como si estas relaciones no fueran, en el más pleno sentido de la palabra, “modernas” desde la Constitución de 1857. Al llegar su tercer informe de gobierno, y cuando ya contaba el PRI con una mayoría confortable en el Congreso —después de las elecciones de 1991—, el presidente Salinas anunció la reforma constitucional en materia religiosa y estipuló tres límites a la misma: 1) la educación pública continuaría siendo laica; 2) el clero no intervendría en los asuntos políticos, y 3) no se permitiría la acumulación de bienes materiales a las Iglesias o agrupaciones religiosas.¹⁴⁴

A pesar de tales limitaciones expresas para llevar a cabo la reforma del artículo 130, en el debate suscitado por la misma en 1991 surgieron diversas y atinadas advertencias sobre lo difícil que sería mantener al clero católico dentro de esas restricciones, dada la

experiencia histórica de muchas décadas en las que esa corporación no se ha caracterizado por ser respetuosa ni de la ley ni del Estado mexicano. Un editorial, publicado en *El Nacional* a sólo una semana del tercer informe de gobierno de Salinas, reflejó así la preocupación de muchos mexicanos al expresar que:

[...] la Iglesia tiene más astucia por vieja que por santa. Y a expensas de la convocatoria presidencial trata y tratará de llevar agua a su molino con el señuelo de sacar ventaja para sus causas, no precisamente de orden espiritual, sino de carácter material en lo principal. En su milenaria lucha por lograr supremacía o, al menos, actuar al lado del Estado, y hacer como que lo defendía a fin de hacer prevalecer sus intereses, invariablemente ha estado atenta para no ser definitivamente marginada de aquellas pretensiones orientadas a tener eficacia histórica. De ahí el resonar de las campanas a todo vuelo y de ahí, también, la premura del clero político mexicano para hacer acto de presencia, festinando el mensaje presidencial y tratando de darle una significación arreglada por encima del espíritu y la letra del documento en cuestión. El debate, no obstante, ha quedado abierto [...]. Habrá que tomar posiciones respecto del Estado y de la Iglesia. Empero la historia y la Constitución deben ir por delante.¹⁴⁵

Otras manifestaciones sobre la reforma al artículo 130 no fueron tan centradas en su análisis como la que acaba de citarse, pero no por ello de jaron de expresar un comprensible malestar por la reforma constitucional que Salinas proponía en su tercer informe. Tal fue el caso de un editorial publicado en *El Universal* el 23 de noviembre de 1991, mismo que sintomáticamente llevaba como epígrafe la célebre afirmación de Heinrich Heine de: “Dios me perdonará porque después de todo ese es su oficio”:

El gobierno de la República va a cometer con la reforma anunciada del artículo 130 constitucional por el señor Salinas en su último informe, uno de los errores históricos más graves de los últimos tiempos. Reconocer personalidad jurídica a las Iglesias, resulta no sólo una aberración, sino que implica borrar de un solo plumazo la espléndida tradición que en esta materia enriquece el contenido del ayer e incluso del presente, en nuestra trepidante historia política [...]. El gobierno y la sumisa y denigrante LV Legislatura deben sentirse felices de devolverle a la Iglesia Católica Apostólica Romana, la personalidad jurídica que, con justicia histórica, el pueblo le había quitado. Bien decía Bakunin: “Que todas las iglesias, con sus dioses, semidioses, profetas, mesías y santos, son el producto de la fantasía y la credulidad de los hombres que no han alcanzado todavía el pleno desarrollo y la posesión completa de sus facultades intelectuales”.¹⁴⁶

Para otros, el gran riesgo de la reforma al artículo 130 residía en la posibilidad de que el clero católico tuviera injerencia en la política, sin cumplir con sus obligaciones fiscales, y “contaminara” la concordia republicana y la libertad de cultos de una nación cada vez más plural, en caso de permitírsele realizar actos religiosos fuera de los templos, o transmitir mensajes a través de los medios electrónicos de comunicación. Tal preocupación se agudizaba también por el contraste entre la actitud del clero católico y la de los grupos evangélicos, mucho más responsable y correcta, por lo que se refiere a las cuestiones políticas y de cumplimiento con las obligaciones fiscales. Así, el 30 de noviembre de 1991 un editorial del *unomásuno* contrastaba la posición del clero católico frente al de los grupos evangélicos en los siguientes términos:

El artículo 24 constitucional garantiza a todo mexicano la libertad de “profesar la creencia que más le agrade”. Lo que excluye, asimismo, el monopolio religioso de la jerarquía católica, principal maniobra del cambio a su favor y sin disponibilidad para modificarse ella misma y aceptar el marco jurídico del país. En este sentido, las Iglesias evangélicas han sido más claras y contundentes: “No es competencia de las Iglesias —declararon en su consulta— inmiscuirse en asuntos del Estado, y no deben de olvidar jamás que su misión en la tierra es en esencia espiritual, profética y redentora, sin participar en asuntos que no le competen”. Por lo que a ellas cumple: “No existe ningún problema para que el Estado revise las propiedades o investigue si tienen inversiones en la banca comercial o empresas lucrativas. Lo que tenemos se dijo son inmuebles y objetos que están al servicio de la comunidad y tienen como destino el bien social. Incluso reconocemos que la personalidad jurídica conlleva también repercusiones legales, entre las que se incluyen las obligaciones al fisco y la declaración de propiedades, las cuales nuestras iglesias están dispuestas a cubrir” (declaraciones de Alberto Montalvo en el Foro de Iglesias Cristianas y Evangélicas de México). Estaría la jerarquía católica dispuesta a una investigación similar.¹⁴⁷

El problema de la creciente pérdida del monopolio de la Iglesia católica con respecto a las creencias religiosas de los mexicanos, y el concomitante aumento de la influencia de las Iglesias protestantes, llevó a que hacia finales de 1991 se diera un debate sobre si la reforma al artículo 130 competía exclusivamente al gobierno de Salinas por un lado, y a la Iglesia católica por el otro, o si no habría que incluir también y necesariamente en la negociación frente al Estado a todas las agrupaciones religiosas de México, y a la Iglesia

católica pero no de manera exclusiva ni privilegiada.

En el Foro Nacional de las Iglesias Cristianas Evangélicas de México, de noviembre de 1991 se habían formulado de cualquier modo las siguientes peticiones, eminentemente razonables, para ser tomadas en la reforma constitucional: 1) Expreso reconocimiento de la pluralidad religiosa que existe en México; 2) la libertad de cultos expresada en la Constitución obliga a las autoridades a dar un trato igualitario a las Iglesias; 3) conservar incólume la libertad religiosa; 4) respeto irrestricto a la separación Estado-Iglesias; 5) consolidar la educación laica; 6) no participación del clero en la política; y 7) no permitir la acumulación de bienes por parte del clero.¹⁴⁸

La pretensión de la Iglesia católica de erigirse en interlocutor único frente al Estado quedó así acotada, pero no el riesgo de que esa corporación siguiera violando o incumpliendo las leyes republicanas de México, como ha sido tradicionalmente su costumbre. Por ello, algunos sectores de la opinión pública nacional le mandaron las facturas pendientes a la Iglesia católica en el debate de finales de 1991 sobre la reforma al artículo 130 constitucional:

Ciertamente el catolicismo ha tenido un papel complejo y contradictorio en el desarrollo de la cultura nacional. Instrumento de control político en favor de las fuerzas coloniales y oligárquicas, ha sido también elemento de identidad y base de aspiraciones populares justicieras. En contraste, la Iglesia como corporación ha servido siempre a las causas antipopulares y antinacionales: se opuso al surgimiento de la nación mexicana y combatió con ferocidad la lucha por la independencia; se empeñó en conservar el orden colonial y se opuso con las armas a la reforma de las instituciones que daría origen al Estado; apoyó la imposición imperial y a la Intervención francesa; sancionó la dictadura y la usurpación huertista y se opuso a la Revolución; combatió denodadamente la Carta Magna de 1917 y no vaciló en provocar la cruenta Guerra de los Cristeros; estuvo del lado de los latifundistas y de las compañías extranjeras que saqueaban la riqueza petrolera; combatió al libro de texto gratuito y hoy mismo se opone activamente a las políticas educativa, demográfica y sanitaria del gobierno de la República.¹⁴⁹

Éste es un saldo histórico de cuentas contundente e irrefutable que explica, y justifica, por qué fue necesario concebir el artículo 130 tal y como se redactó en el Congreso Constituyente de Querétaro, y por qué tal artículo no había sido modificado hasta que el presidente

Salinas tuvo la mala ocurrencia de hacerlo. De cualquier modo, tras un acalorado pero relativamente breve debate en el seno de la Cámara de Diputados, el 10 de diciembre de 1991 se aprobó por “gran mayoría” el “Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que había sido propuesto originalmente a la discusión del pleno por la fracción parlamentaria del PRI.

El decreto que reformó los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución en materia religiosa sería publicado el 28 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, y en las partes más pertinentes del artículo 130 quedaron establecidas las siguientes limitaciones a la participación política de las Iglesias:

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros del culto no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de culto, con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de cultos o de propaganda religiosa ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.¹⁵⁰

Estas limitaciones a la actividad política de las Iglesias deberían ser lo suficientemente explícitas como para no generar mayores problemas, pero desafortunadamente la Iglesia católica ha interpretado el texto constitucional de una manera tal que, a partir de 1994 se las ha arreglado frecuentemente para hacer declaraciones de carácter político que la sitúan en el límite o francamente al margen de la ley. Si se comparan las secciones pertinentes del texto constitucional de 1917 con las del texto reformado de 1991, puede entenderse por qué el texto original no daba cabida a las ambigüedades a las que sí se presta el texto reformado. En el texto original de 1917 se estipulaba así que:

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con

fines políticos [...]. Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.¹⁵¹

Que el texto constitucional de 1917 fuera tan claro y contundente, tiene una profunda justificación histórica, misma que se hace presente cada vez que el clero católico abusa del texto constitucional con declaraciones que resultan ofensivas para importantes sectores de la población que no pertenecen a esa confesión religiosa. En 1991 se hicieron importantes advertencias sobre los grandes riesgos en que caería la vida política institucional del país en caso de reformarse el artículo 130 constitucional. Dichas advertencias cobran sentido en 1996, a la luz de la experiencia derivada de las declaraciones políticas del clero católico desde 1994. Así, un editorial de diciembre de 1991, publicado en *La Jornada*, resaltaba las razones por las que debe evitarse específicamente que el clero haga declaraciones políticas:

Las relaciones entre el Estado y la Iglesia no pueden, como algunos pretenden, establecerse en las mismas condiciones que con cualquier otra asociación social, política o económica, y no puede considerarse a los ministros de las asociaciones religiosas como simples ciudadanos, pues a ese carácter agregan el de considerarse representantes de un poder más allá de este mundo [...]. Por otro lado, dar plena libertad a los ministros o representantes religiosos para que puedan expresar libremente sus puntos de vista en la política es desconocer la influencia que tiene su opinión en la mayor parte de la población, e ignorar la capacidad de convocatoria que tiene la Iglesia, como quedó demostrado con las tumultuosas concentraciones político-religiosas que se organizaron con la venida del papa [...]. Las modificaciones propuestas [al artículo 130], si bien sorprendieron a muchos ciudadanos que no las consideraban necesarias, pues el acuerdo vigente era funcional para todos, plantean el cuestionamiento de cuál será la actitud de la Iglesia en el futuro, sobre todo en su participación política. Queda la duda si existirá decisión para vigilar que se cumplan los nuevos ordenamientos, pues en los últimos años el activismo e injerencia política de la Iglesia ha sido una realidad cotidiana [...]. Que bueno sería que ahora sí las Iglesias cumplieran con la ley y respeten el nuevo texto constitucional que les prohíbe participar en política.¹⁵²

Si el texto original del artículo 130 apenas bastó para mantener a raya al clero católico para que no violara la ley con sus declaraciones políticas (los ministros de otras confesiones religiosas sí han sido

respetuosos de la ley), el nuevo texto constitucional se ha prestado ya a numerosos abusos según ha quedado plenamente demostrado a partir del 1 de enero de 1994. No solamente los curas de la “teología de la liberación” han violado repetidamente el inciso “e” del artículo 130 constitucional reformado, sino que también el nuncio apostólico y los arzobispos se han manifestado sobre temas en los que no deberían opinar nada: la política económica del gobierno, el caso Colosio, el EPR, el EZLN, y hasta tuvieron la pretensión de imponerle a Carlos Salinas su propio candidato presidencial después del asesinato de Luis Donald Colosio, en marzo de 1994.

Si la mayoría de las reformas constitucionales emprendidas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari contribuyeron a preparar adecuadamente a México para ingresar al siglo XXI en condiciones de competitividad en el ámbito internacional, no puede decirse lo mismo con respecto a la reforma del artículo 130. Ésta representó un retroceso al regresarle bríos a un sector político social eminentemente premoderno, como lo es la Iglesia católica. Lo adecuado, en todo caso, hubiera sido darle reconocimiento jurídico y facultades para administrar bienes, a fin de no afectar los derechos de otras Iglesias y asociaciones religiosas, pero debieron preservarse, sin modificación alguna, las cláusulas relativas a la limitación de la actividad política del texto original de 1917, a fin de mantener acotada la muy poco confiable participación política del clero católico, que es el único en nuestro país con un historial francamente negativo. Las otras confesiones religiosas no se hubieran visto afectadas negativamente con las limitaciones políticas del texto original, y su sola presencia, jurídicamente reconocida, habría servido para reforzar y poner de manifiesto el carácter de pluralidad de cultos y creencias religiosas que afortunadamente ya hay en México.

Las razones de Benito Juárez, el Constituyente de 1917, y de Plutarco Elias Calles, para mantener todas las limitaciones necesarias a la participación política de la Iglesia católica, debieron manifestársele con claridad y contundencia al presidente Salinas en 1994, al momento de llevarse a cabo las negociaciones políticas en la catedral de San Cristóbal con el EZLN y el obispo Samuel Ruiz. La lectura a tiempo de un liberal juarista como Justo Sierra podría

haberle servido de advertencia profética al presidente Salinas para no modificar, o modificar con extrema cautela, el texto original del artículo 130:

El clero, abusando de su poder sobre las almas, poder inmenso de un pueblo católico casi nemine discrepante, incita a los ciudadanos a la desobediencia y a la rebelión contra las autoridades legítimas: el obispo circunspectamente en sus pastorales y enérgicamente en sus homilías; el cura en sus pláticas doctrinales; el fraile y el simple clérigo, con fervor homicida, en el pulpito, en el confesionario, en las tertulias de confianza [...]. ¿Quién desconoce la Constitución como la ley suprema? ¡Verdad entonces y componenda hoy! ¿Quién pagará el precio de la sangre derramada?¹⁵³

CONCLUSIONES

Las reformas constitucionales del sexenio de Carlos Salinas en materia de propiedad de la tierra y grupos indígenas sirvieron para enfrentar, en términos propios de la última década de este siglo, viejos problemas —algunos de ellos no resueltos— y heredados a la nación desde el siglo XIX. En tanto que las reformas de ese mismo sexenio referentes a cuestiones electorales, propiedad de la banca, autonomía del Banco Central para garantizar una mayor racionalidad en la conducción de la política económica, y derechos humanos respondieron más bien a nuevas realidades insalvables si se quiere para ingresar en condiciones de competitividad internacional a la modernidad globalizada del siglo XXI.

La decisión de reconocer personalidad jurídica a las Iglesias podría haberse desarrollado también en el mismo sentido, pero el apresuramiento y la excesiva y obsequiosa concesión de demandas al clero católico, en especial en lo que se refiere a la modificación de sus limitaciones para la participación en la vida política del país, acabaron por transformar y comprometer el significado de esa reforma constitucional. El costo de la misma ha sido demasiado alto, y eso en un plazo relativamente corto, como el que va de 1992 a 1996.

La modernidad del país puede quedar gravemente comprometida con el fortalecimiento que en la última década del siglo XX han tenido dos actores políticos del pasado histórico de México y de América Latina en general: los militares y, sobre todo, el clero

católico. Lo deseable sería que las otras tendencias modernizadoras, que ya actúan sobre la vida política del país, acaben por predominar y contrarresten las amenazas de actores políticos tradicionales del pasado latinoamericano, entre los cuales habría que incluir también a los grupos guerrilleros y sus pretensiones de desestabilización con estrategias de acción y programas políticos caducos, obsoletos y premodernos.

A pesar de todos estos riesgos y amenazas, que penden sobre la vida política e institucional de México, es posible afirmar que la LV Legislatura del Congreso de la Unión pasará a la historia como una gran reformadora, promotora de la modernización del país, independientemente de los aspectos negativos con los cuales deberá evaluarse también el sexenio de 1988 a 1994 en la historia política, económica, jurídica y social del México contemporáneo.

¹²⁴ Entre los textos, estudios y comentarios que registran las reformas constitucionales de la LIV y la LV legislaturas, correspondientes al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, sobresalen los de Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, 2ª ed., México, Las Líneas del Mar, 1995; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 8ª ed., 2 vols., México, Porrúa/ UNAM, 1995; Carlos Elizondo Mayer Serra, “El Estado mexicano después de su reforma”, *Política y gobierno*, vol. II, núm. 1, primer semestre de 1995, pp. 95-113; Leonel Pereznieta Castro (comp.), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992; y Javier López Moreno, *Reformas constitucionales para la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Puede consultarse también la “Introducción” que María de los Ángeles Moreno, presidenta de la gran comisión de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados escribió para el libro de Francisco Gil Villegas (comp.), *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, pp. 14-17.

¹²⁵ Una versión preliminar de este análisis fue presentada en la conferencia del autor en El Colegio de México, el 30 de junio de 1994, recopilada poco después por la revista *Quorum*; véase Francisco Gil Villegas M., “Cambio constitucional en México”, *Quorum*, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, vol. II, núm. 28, julio de 1994, pp. 5-10.

¹²⁶ La documentación relativa al proceso legislativo que modificó la naturaleza de los servicios bancarios en el sexenio de Salinas de Gortari se encuentra en *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1993.

¹²⁷ Para un análisis detallado con toda la documentación del proceso legislativo referente a la reforma al artículo 4º constitucional en enero de 1992, véase Víctor M. Martínez Bulle Goyri, “Los derechos de los grupos indígenas en la Constitución (la adición al artículo 4o)”, en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, pp. 73-97.

¹²⁸ Para un particular análisis, basado en los criterios de Claus Offe y Jürgen Habermas, sobre cómo el intervencionismo estatal en la economía durante el gobierno de López Portillo llegó a niveles estructuralmente insostenibles, véase Francisco Gil Villegas, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”, *Foro Internacional*, núm. 98, octubre-diciembre de 1984, pp. 190-201.

¹²⁹ Véase “Iniciativa presidencial que reforma los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 2 de mayo de 1990, en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, pp. 17-18.

¹³⁰ Acerca de la Iniciativa y decreto de reforma del 17 de mayo de 1993, así como otros documentos pertinentes a este proceso legislativo, véase *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, *op. cit.*

¹³¹ Véase por ejemplo una nota del *UnomásUno*, “México: rehén del capital financiero”, 21 de junio de 1993, reproducida en *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, *op. cit.*, p. 63.

¹³² Carlos Elizondo Mayer Serra, “El Estado mexicano después de la reforma”, *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 1, 1995, p. 106, nota 27.

¹³³ Ésta es la perspectiva que expone el erudito estudio de Gonzalo Annienta Calderón, “La reforma constitucional agraria”, en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, pp. 133-152.

¹³⁴ “Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, del 7 de noviembre de 1991, en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, p. 164.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 167.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 169.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 173-174.

¹³⁸ “Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, del 22 de enero de 1992, en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, pp. 128-129.

¹³⁹ Véase José Luis Stein Velasco, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos”, en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, pp. 101-126.

¹⁴⁰ Javier López Moreno, *op. cit.*, pp. 138-139.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 140.

¹⁴² *Ibid.*, p. 141.

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 142-144.

¹⁴⁴ Textos de informes de Salinas de Gortari y documentos oficiales de este proceso legislativo pueden encontrarse en *Crónica de la reformas a los artículos 3º, 5º*,

24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1992.

¹⁴⁵ Federico Osorio Altuzar, “Estado o Iglesia: ¿Nueva relación jurídica?”, *El Nacional*, 7 de noviembre de 1991.

¹⁴⁶ Xavier Olea Muñoz, “Otra vez la Iglesia”, *El Universal*, 23 de noviembre de 1991, pp. 6 y 10.

¹⁴⁷ Raymundo Ramos, “La Iglesia puesta al día”, *UnomásUno*, 30 de noviembre de 1991, pp. 1 y 7.

¹⁴⁸ Carlos Martínez García, “Iglesia-Estado: nuevos interlocutores”, *UnomásUno*, 6 de diciembre de 1991, pp. 3 y 8.

¹⁴⁹ Raúl Moreno Wonchee, “La Iglesia, ¿vuelve por sus fueros?”, *Excélsior*, 11 de diciembre de 1991, pp. 6 y 15.

¹⁵⁰ Véase la reproducción del *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992, en *Crónica de las reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130*, *op. cit.*, pp. 127-131.

¹⁵¹ Cursivas del autor. Para una comparación del texto original del artículo 130 con el reformado de 1992, véase Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives, *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, *op. cit.*, pp. 409-411.

¹⁵² Demetrio Sodi de la Tijera, “Las Iglesias fuera de la política”, *La jomada*, 20 de diciembre de 1991, p. 6.

¹⁵³ Justo Sierra, “Juárez: su obra y su tiempo”, en *Obras completas*, 2ª ed., México, UNAM, 1956, pp. 127-128.

LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. RECUPERACIÓN ESPECTACULAR Y RECAÍDA ESTRUCTURAL, 1982-1996

Lorenzo Meyer

Un diagnóstico. En la segunda mitad de los años noventa, al examinar el estado en que se encuentra la que fuera, en términos relativos, una de las presidencias más fuertes del mundo en el siglo xx —la mexicana—, no se puede dejar de observar que la institución ha experimentado transformaciones que bien pueden calificarse de estructurales y profundas. Conocemos bien lo que esa presidencia fue y estamos en posibilidad de analizar lo que es, pero aún no nos queda claro lo que será ni cómo lo será. Y estas dos preguntas son determinantes para el desarrollo político mexicano en el corto y mediano plazos.

El poder presidencial mexicano ha modificado sustancialmente su naturaleza clásica como resultado de procesos históricos irreversibles, al mismo tiempo que de errores muy concretos de quienes ocuparon la jefatura mexicana del Poder Ejecutivo. Ambos factores han afectado la estructura institucional dentro de la que actúa la presidencia y se desarrolla la vida pública mexicana. De cara al futuro, el problema para México no debería ser, desde luego, la restauración de un poder presidencial con pocos límites reales como en el pasado, sino lograr un nuevo arreglo institucional más legítimo, funcional y estable donde la división y equilibrio de poderes evite nuevos y espectaculares errores facilitando una vida cívica plural y a la altura de la que prevalece en la comunidad democrática internacional.

En 1985, en medio de una crisis, se inició una transformación sustantiva del modelo económico vigente en México como resultado de la inviabilidad estructural del entonces existente, que tomara forma al concluir la Segunda Guerra Mundial. El cambio implicó la

apertura del mercado, la privatización de una parte del sector paraestatal y la reducción del papel del Estado como regulador, productor y prestador de bienes y servicios. Esta modificación histórica no fue sólo una respuesta al agotamiento del modelo económico proteccionista, estatista y populista anterior, sino también un intento extraordinario, casi desesperado, por parte de la presidencia de la República —la institución central del sistema político mexicano desde 1935—, para hacer frente a su propia crisis histórica. En efecto, desde antes de que las devaluaciones y caídas del producto interno bruto (PIB) de los años 1976 y 1982 hicieran inevitable la admisión del fracaso del tipo de arreglo económico imperante, la presidencia mexicana estaba experimentando una pérdida paulatina de control sobre las variables centrales, tanto económicas como políticas y culturales. Fue entonces cuando, en un movimiento no carente de audacia el presidente Miguel de la Madrid y su estrecho círculo interno encabezado por quien pronto lo sustituiría en el mando —Carlos Salinas de Gortari— decidieron recuperar el poder perdido por la presidencia a través de un cambio rápido y sustancial de la estrategia económica. El objetivo de ese cambio era ni más ni menos que reestructurar y revitalizar en poco tiempo casi de golpe las bases de apoyo del Poder Ejecutivo, en particular, y del régimen, en general. Un reducido grupo de jóvenes tecnócratas dio comienzo entonces por sí mismos y ante sí a una transformación radical —casi revolucionaria— en la orientación del aparato productivo mexicano, pero con el fin de no cambiar en lo sustancial la naturaleza del sistema político, es decir, su presidencialismo sin contrapesos. Finalmente no pudieron conseguir tan ambicioso objetivo, pero en el proceso hicieron cimbrar toda la estructura de poder.

EL ORIGEN

Los indicios de crisis en la institución presidencial mexicana, la pérdida sistemática de legitimidad y de la capacidad de conducción se presentaron al terminar los años sesenta, cuando en 1968 estalló en la Ciudad de México un movimiento de protesta estudiantil que exigía

la apertura democrática del sistema autoritario de la posrevolución. Un presidencialismo sin flexibilidad ni imaginación respondió a los jóvenes de clase media con una represión brutal, que se transformó en símbolo y resumen del problema estructural de la presidencia y del régimen. Más tarde, en los setenta, empezó a debilitarse la red de organizaciones corporativas que tradicionalmente formaban la base del poder presidencial. Ese decaimiento fue resultado directo de las dificultades estructurales de la economía, que había tocado los límites del proceso de sustitución protegida de importaciones.

Una economía con problemas estructurales afectó a sindicatos, organizaciones campesinas, a sectores urbanos populares y de clase media, al amplio e ineficaz sector paraestatal y al también ineficaz complejo industrial privado, orientado hacia un mercado interno protegido y relativamente pequeño, con poca capacidad y voluntad para exportar. El ingreso de capital externo como resultado de un auge petrolero de corta duración retrasó —haciendo más complejo— el momento de enfrentar el problema.

A partir de 1982 la disminución o estancamiento de un aparato productivo que tenía como motor al sector público y como centro un mercado nacional insuficiente, afectó de manera muy directa la capacidad de la presidencia para seguir generando la única legitimidad posible que le permitía funcionar de manera efectiva: la pragmática. Esta habilitación de corte tradicional surgía de la capacidad de quien ocupaba la presidencia en la disposición y asignación de recursos para responder positivamente, aunque sólo fuera de manera parcial, a las demandas de todos los actores sociales significativos del sistema, superando así la naturaleza antagónica de las mismas. En su mejor momento, antes de la crisis final la presidencia pudo otorgar recursos tanto a empresarios como a sindicatos, a campesinos sin tierra, ejidatarios y propietarios, a sectores de las clases medias y colonos a grandes inversionistas y grupos de marginados, a capitalistas nacionales y extranjeros. Esta “economía presidencial”, como la llamó Gabriel Zaid, requería de una expansión constante del PIB y del sector público. Sin embargo estos requisitos se vieron afectados por la crisis de 1976 y comenzaron a desaparecer como imprescindibles a raíz de la caída dramática de

los precios del petróleo, la huida de capital y la casi insolvencia del gobierno mexicano en 1982.¹⁵⁴ Fue entonces cuando el Estado benefactor mexicano como muchos en otras latitudes llegó a su límite y empezó a retraerse y con él también se retrajo la legitimidad del sistema en su conjunto.

La presidencia reaccionó frente al rápido deterioro de su entorno, y en 1985 comenzó a transformar las reglas del juego económico y a construir una nueva alianza política, cuyo eje y cimiento fue la redistribución de los beneficios reales o esperados de la llamada “revolución económica neoliberal”.¹⁵⁵

Los nuevos beneficiarios fueron los grupos que adquirieron las empresas privatizadas, los ligados a la gran exportación y a la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), aquéllos que encontraron nuevas oportunidades con la modificación del artículo 27 (que pusiera fin a la reforma agraria), los que apoyaron el reconocimiento distintivo de la Iglesia y la reanudación de relaciones con el Vaticano, los que vieron aumentar su consumo por la apertura hacia el exterior, el sostenimiento de un dólar barato y la baja en la inflación, y, finalmente también, los grupos a los que se favoreció mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), financiado con 2 000 o 3 000 millones de dólares anuales, y dirigido personalmente por el presidente para responder de inmediato a demandas de obras y servicios de sectores populares con importancia electoral.¹⁵⁶

En el plano estrictamente partidista, la presidencia aceptó llegar a un acuerdo histórico con su vieja oposición de centroderecha —el Partido Acción Nacional (PAN)—, que desembocó en el reconocimiento de importantes triunfos electorales panistas a cambio del apoyo de ese partido al proyecto económico y político de la presidencia; para 1995, más de 30% de los mexicanos vivían en localidades gobernadas por el PAN. El acuerdo también incluyó neutralizar a la oposición de centro-izquierda, el cardenismo, que en 1988 se había perfilado como una poderosa fuerza electoral. Todo lo anterior le permitió al presidente Carlos Salinas de Cortán (1988-1994) remodelar la economía sin tener que pagar él mismo o la presidencia costos significativos, al menos no hasta antes de 1994. En

realidad, el costo del cambio de modelo económico y alianza política recayó en los sectores populares la industria protegida e ineficiente y en una buena parte de las clases medias que perdieron su poder adquisitivo y las posibilidades de movilidad. El precio político lo pagaron el PRI y sus sectores inmediatos, pues las victorias del PAN significaron la ruptura del monopolio priista a nivel estatal y municipal. En contraste, la presidencia incluso recuperó popularidad.¹⁵⁷ Sin embargo, a partir de 1994 comenzó a quedar claro, y muy rápidamente, que el cambio en la naturaleza de sus alianzas no le estaba generando a la institución presidencial todo el apoyo que requería y había esperado. Las promesas de reencauzar a México por el camino del crecimiento económico significativo y sostenido, y de iniciar una derrama general de los beneficios, hasta ese momento concentrados en la cúspide, no se estaban cumpliendo.

Así, mientras la brecha entre las clases sociales aumentó, el crecimiento del PIB resultó lento y lleno de altibajos, pues los sectores exportadores no fueron capaces de arrastrar tras de sí al grueso de la economía, aún anclada en el mercado interno. Pugnas políticas inter élites, reclamos sociales abiertos, aunados a errores coyunturales y de fondo en el manejo de la política económica, llevaron a una espectacular depresión en diciembre de 1994, que debilitó aún más a la presidencia, justo en el momento en que tradicionalmente recuperaba fuerza: en el inicio del sexenio. Además, tras el fin de la “Guerra Fría”, el entorno político internacional se fue haciendo cada vez más favorable a la democracia y más hostil a la preservación del monopolio del poder por partidos de Estado, como era el caso en México. Todo lo anterior terminó por afectar a una presidencia cuyo estilo de gobernar desentonaba cada vez más con el espíritu democrático de la época.¹⁵⁸

En síntesis, el cambio político y económico que tuvo lugar en México entre 1988 y 1996, transformó la naturaleza de la presidencia de una manera no prevista por quienes la encabezaron. Esa modificación también se trasladó a la naturaleza política del sistema en su conjunto, ya que por medio siglo la presidencia y el sistema habían sido casi sinónimos.¹⁵⁹ Sin embargo, el debilitamiento relativo de la vieja presidencia autoritaria, aunque dramático, no logró ser lo

suficientemente profundo como para llevar a México por el camino recorrido desde 1974 por otros 40 regímenes totalitarios o autoritarios: el de la transición a la democracia. El autoritarismo mexicano perdió fuerza pero no al punto de no poder impedir la implantación de un verdadero pluralismo democrático. Al iniciarse el último lustro del siglo xx, resultaba evidente que el proceso político mexicano había entrado en una etapa de cambio de fondo, pero sin haberse logrado el consenso entre los principales actores políticos sobre cuál debería ser y cómo debería institucionalizarse el nuevo modelo político. La transformación estaba en marcha pero no como resultado de un gran acuerdo nacional, sino del desgaste histórico, de situaciones inesperadas y presiones encontradas. En suma, un cambio rápido, posiblemente irreversible, pero que nadie en particular controlaba ni, menos aún, dirigía.

A mediados de los noventa, el observador del proceso político mexicano no podía dejar de percibir las enormes dificultades que el presidente y su equipo tenían para evitar que las presiones de dentro y fuera de su círculo desbordasen el debilitado aparato institucional. Esas tensiones eran producto de los efectos sociales de una economía que había experimentado la peor caída desde la gran depresión —disminución del PIB de -6.9% en 1995—, y de la atmósfera de crispación en una opinión pública que no encontraba en sus dirigentes e instituciones respuestas aceptables a sus demandas ni seguridades ante sus temores.¹⁶⁰

LOS ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN PECULIAR: LA PRESIDENCIA MEXICANA

El término *presidencialismo* no es más que una expresión para referirse en forma sintética a un sistema de gobierno que nació en el siglo xviii en Estados Unidos, con el claro propósito de ser una alternativa a otro que acababa de ser violentamente rechazado: la monarquía constitucional, o más exactamente, el régimen de gabinete de Gran Bretaña. Aunque en realidad fueron los propios británicos y no los norteamericanos los que primero emplearon el término “gobierno presidencial” para marcar la diferencia cualitativa existente en

materia de instituciones políticas entre las dos naciones anglosajonas, Estados Unidos y Gran Bretaña.¹⁶¹

La creación de la presidencia norteamericana al terminar el siglo XVIII fue, básicamente, producto de dos factores. En primer lugar, a la visión del mundo que dominó entre los constituyentes reunidos en la ciudad de Filadelfia: una percepción de la democracia fundada en la división de poderes, y, en segundo lugar, a la práctica política, es decir, a la centenaria experiencia inglesa trasladada al Nuevo Mundo. En el momento de la creación de la primera república independiente de América, Alexander Hamilton, destacado operador político y ayudante del general George Washington, propuso al Constituyente una institución presidencial fuerte y a cargo de un solo individuo. Pero el temor de revivir en “tierras americanas” la figura del rey con diferente nombre, hizo surgir otra corriente, en la que se inscribió Thomas Jefferson que propuso establecer un Poder Ejecutivo colegiado y subordinado al Congreso, donde no hubiera posibilidades de personalizar el poder despertando tentaciones autoritarias.

Como ha señalado James MacGregor Burns, si bien es verdad que el marco general de la nueva república norteamericana quedó claramente estructurado desde el principio de su historia, no se puede decir lo mismo acerca de la institución presidencial; ésta, en realidad, se fue constituyendo sobre la marcha, como producto de experiencias y necesidades no previstas.¹⁶² La huella que dejó su primer ocupante, el general Washington (1789-1797), fue determinante para borrar los temores iniciales sobre un Poder Ejecutivo unipersonal, pero no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, con la presidencia de Abraham Lincoln (1865-1869) y en medio de esa gran emergencia nacional que fue la Guerra Civil, cuando realmente echó raíces la característica que definiría al Poder Ejecutivo en Estados Unidos —e indirectamente en el resto de los países que se inspiraron en la institución norteamericana, que fueron básicamente los latinoamericanos— su predominio sobre el Congreso.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la presidencia —único puesto unipersonal que recibía la legitimidad proveniente de todo el electorado nacional— se convirtió en el centro vital de la red

institucional nacional y punto de referencia obligado para todos los gobiernos regionales y locales. Cuando Theodore Roosevelt asume la presidencia (1901-1909), resultó casi natural que se propusiera ampliar sus poderes sobre todos aquellos espacios que no fueron explícitamente prohibidos por la Constitución. El precedente quedó sentado y sus sucesores siguieron por ese camino; fue así como el tiempo se encargó de favorecer y consolidar el modelo presidencial propuesto originalmente por Hamilton.

En México, la presidencia tuvo un origen y un desarrollo más accidentado y mucho menos afortunado que en Estados Unidos. En efecto, aquí, después de la independencia, la voluntad inicial de las élites se manifestó en favor de la continuación del sistema tradicional, es decir, del monárquico. Empero, el rechazo inicial de España a reconocer la independencia hizo pronto inviable el proyecto de ofrecer el trono mexicano a un príncipe Borbón. Inmediatamente después, el estrepitoso fracaso del primer imperio encabezado por Agustín de Iturbide dio como resultado el surgimiento de un marco constitucional republicano y presidencial, inspirado por la exitosa república del norte. Sin embargo, el compromiso de las élites mexicanas con la República y con la democracia no era universal ni, menos todavía, fuerte. Peor aún, el suelo social, compuesto por una minoría criolla y española, y una gran mayoría indígena y mestiza — donde los signos de rebelión aumentaban—, con percepción exclusivamente local y sin tradición de participación en los grandes asuntos públicos del reino, en poco o nada se parecía al que dio vida y energía a la presidencia norteamericana. En cualquier caso la primera presidencia, de Guadalupe Victoria (1824-1828), se inició “relativamente” bien, aunque al concluir la profunda división entre las élites —situación muy diferente y en realidad opuesta a la que se dio en las primeras cinco presidencias norteamericanas donde la cohesión elitista fue notable— llevó a un conflicto crónico en la cúpula, a rebeliones constantes en la base indígena y al predominio de fuerzas centrífugas. Muy rápidamente la presidencia mexicana se convirtió en una institución fantasmagórica, sin adecuado sustento histórico, político, económico o social.

No hay mejor indicador de la poca valía de la institución

presidencial, en el medio siglo que siguió a la Independencia, que su inestabilidad. Entre 1829, el fin del primer periodo presidencial, y 1855 —cuando la Revolución de Ayutla puso término al dominio personal de Antonio López de Santa Anna sobre la vida política en México— hubo 48 cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo, es decir, en promedio casi dos por año. La inestabilidad del gabinete apunta en el mismo sentido, 319 cambios en un gabinete que únicamente constaba de cuatro Secretarías: de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina y la de Hacienda.¹⁶³

La falta de recursos del erario nacional en el primer medio siglo de vida independiente de México fue, a la vez, origen y resultado de la inestabilidad, del localismo y la poca significación de la presidencia. Se trató, como bien la ha llamado Barbara Tenenbaum, de una política de penuria fiscal, donde los compromisos del gobierno central podrían llegar a ser hasta cuatro veces superiores a lo recaudado por Hacienda.¹⁶⁴ López de Santa Anna, el verdadero hombre fuerte de la época —en la medida en que entonces hubo hombres fuertes—, no consideró indispensable ocupar la presidencia para jugar el papel central del drama político mexicano; en varias ocasiones, entre 1833 y 1855, simplemente hizo abandono del Palacio Nacional prefiriendo controlar la vida política de México desde fuera, apoyado en su poder local —Veracruz— en sus numerosas alianzas con caciques locales y con el ejército.¹⁶⁵ Así pues la esencia de la vida política económica y social mexicana en esos años era caudillesca local o corporativa, y la presidencia por sí misma pintaba para muy poco. No obstante, con la desaparición forzada de López de Santa Anna y su estilo de gobernar, en 1855, y tras la Guerra de Reforma y el fin del Segundo Imperio las cosas comenzaron a marchar en sentido opuesto. La concentración del poder, bajo las presidencias de Benito Juárez y Porfirio Díaz al final del siglo XIX, terminaría dejando al presidente, aunque no necesariamente a la institución presidencial, como el eje “central” del sistema, a expensas de los caciques locales, las autonomías regionales y los poderes de los estados.

Para los propósitos de este trabajo, *presidencialismo* no es un término equivalente a *régimen presidencial*, sino que se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la Constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al Poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios. El término *presidencialismo*, finalmente, también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas, tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y de campesinos, medios de información, comunidades académicas, etcétera.

El presidencialismo, en el sentido que se le da en este trabajo, se incubó durante la Guerra de Reforma y floreció después del triunfo liberal sobre las fuerzas conservadoras, el Segundo Imperio y las fuerzas centrífugas en la base social. Fue Benito Juárez —líder del grupo liberal desde 1858 hasta su muerte en 1872— el personaje que logró hacer de la figura presidencial el centro del proceso político nacional. No obstante, la forja de una presidencia fuerte y sin contrapesos se hizo a contrapelo del marco constitucional, pues justamente la Constitución de 1857 buscaba evitar la repetición de dictaduras como la de López de Santa Anna, dando poderes relativamente amplios al Congreso a costa de la presidencia. Pero el triunfo militar de un partido sobre otro, la eliminación del oponente y la férrea voluntad de poder de Juárez dieron por resultado algo muy distinto a lo que previeron los constituyentes del 57.¹⁶⁶ Porfirio Díaz se montaría sobre esa ola presidencialista en ascenso —y sobre la debilidad general del Estado como sistema institucional y moral—, y durante su tercera presidencia (1888-1892) haría desaparecer cualquier remanente de la división de poderes y de autonomía local, fuese del gobernador, los caciques, las comunidades o las naciones indígenas. Díaz se convirtió entonces en “el necesario”.¹⁶⁷ A partir de 1892 y dentro de un sistema oligárquico nadie se atrevió a contrariar la voluntad del caudillo oaxaqueño, ni el propio general Bernardo

Reyes.¹⁶⁸ Por ello, al principiar el siglo xx, y ante la avanzada edad del presidente, al grupo gobernante no le fue posible encontrar un mecanismo que permitiera mantener el consenso y, por lo tanto, dar forma a la transmisión pacífica del poder a un sucesor interno, debiendo ser desde afuera, a sangre y fuego, que se lograra arrancar en 1911 el poder a un presidente que pretendía emular a Juárez y morir en su cargo.

Con la nueva Constitución que nació de la Revolución Mexicana de 1917 se buscó, como en el Congreso Constituyente de 60 años atrás, poner fin a un presidencialismo dictatorial, pero creyendo hacerlo con mayor realismo: adaptando la presidencia a la realidad histórica.

Así, en vez de subordinar el Ejecutivo al Legislativo, el Constituyente aceptó legitimar la supremacía de la presidencia y explícitamente darle poderes muy amplios para que, en la práctica, no se viera tentada a contravenir un marco legal tan generoso y volviera a dar vida a una dictadura. Como se demostró después, este realismo no lo fue tanto, pues la presidencia volvió a rebasar sus límites formales.

Los poderes que el nuevo régimen otorgó al presidente fueron en verdad amplios y se los puede agrupar en alrededor de 40 rubros. Las enmiendas constitucionales posteriores quitaron dos de las facultades originales del presidente, pero fueron de carácter secundario, y en cambio le añadieron 15 nuevas.¹⁶⁹ En virtud de los poderes originales y de los añadidos que le otorgaba la Constitución al presidente mexicano, éste se convirtió, a la vez, en el jefe de Estado y del Poder Ejecutivo, además de comandante del ejército y conductor de la política exterior. Igualmente, era el presidente quien tomaba las decisiones básicas en materia impositiva de gasto público, crédito, política monetaria, agraria, laboral, educativa, minera, energética, de comunicaciones, seguridad social y culto religioso. Asimismo, era sólo él quien podía nombrar y destituir a los secretarios encargados de los despachos, a representantes diplomáticos, a los altos mandos del ejército y del Poder Judicial. En sus manos quedaba el ejercicio de la acción penal y, en la práctica, fue la principal fuente de legislación, quedando incluso autorizado —en circunstancias especiales— para asumir poderes de emergencia.

La Revolución, como antes el periodo de la “República Restaurada”,

volvió a crear las condiciones para que el grupo que conquistara el poder en el campo de batalla pudiera quedarse con él en la paz, no consintiendo que, con el correr del tiempo, surgieran condiciones que permitiesen que otros grupos le disputaran con éxito su derecho a gobernar. Con elecciones meramente simbólicas y sin un auténtico partido opositor, la lucha política posrevolucionaria básicamente fue una disputa dentro de la “familia revolucionaria”, cuya solución no se dio nunca por la vía de las urnas, sino de forma más directa y definitiva: la autoritaria. En 1929, y a raíz de la crisis que produjo el asesinato del presidente electo y último gran caudillo revolucionario, el general Alvaro Obregón, el presidente saliente, Plutarco Elías Calles, creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que con el correr del tiempo se transformaría en el PRI. Desde el principio el propósito de esta maquinaria política no fue ganar elecciones —ya que las tenía ganadas de antemano como resultado de la simbiosis partido-gobierno—, sino organizar internamente a la clase política para moderar sus disputas intestinas y evitar así que llegaran a la violencia, desestabilizando el sistema en su conjunto.¹⁷⁰

Desde el principio el PNR fue un verdadero partido de Estado y en sus transformaciones posteriores —PRM y PRI— nunca perdió ese carácter. La maquinaria partidista creada por Calles pretendió encuadrar a todas las fuerzas políticas significativas para hacer de la lucha política un proceso interno y controlado. Fue así que el partido del Estado incorporó, subordinando, a las organizaciones de masas que el presidente Lázaro Cárdenas creara en la segunda mitad de los años treinta.¹⁷¹ En 1935, como resultado del triunfo del general Cárdenas sobre el general Plutarco Elías Calles, el presidente —el ‘jefe máximo de la Revolución Mexicana’— asumió en la disputa interna por el poder revolucionario el control absoluto sobre su partido, convirtiéndolo en un poderoso instrumento a su servicio.

Lo que se ha dado en llamar el poder metaconstitucional de la presidencia mexicana, se asentó en el indiscutible control del presidente sobre los procesos internos del partido de Estado, que ha permanecido por 67 años ininterrumpidos al frente de los destinos políticos de México.¹⁷² En efecto, desde 1940 ese dominio presidencial sobre el partido en el poder ha permitido a todos y a

cada uno de los presidentes designar a los titulares de los altos cargos del grupo mayoritario del Poder Legislativo, a la totalidad de los gobernadores de los estados hasta 1989 —fecha en que la oposición de centro-derecha comienza a recibir el reconocimiento de ciertos triunfos estatales— y, sobre todo, a designar a su sucesor.

Los amplios poderes constitucionales del presidente, aunados al gran poder metaconstitucional que le otorga el control casi absoluto del partido de Estado, llevaron inevitablemente al surgimiento de lo que bien se puede llamar el poder anticonstitucional de la presidencia. Éste se refleja sobre todo en: *a)* la transferencia discrecional, en tiempos de campaña electoral, de recursos materiales y humanos del gobierno federal al partido oficial; *b)* el control, por la vía del partido, de la mayoría de los miembros del Poder Legislativo; *c)* la censura política de los medios masivos de comunicación, en particular los concesionados: televisión y radio; *d)* el control sobre el Poder Judicial; *e)* la vigilancia, que puede llegar hasta la remoción de gobernadores y presidentes municipales; *f)* la sustentación de la impunidad a funcionarios que hacen uso indebido de sus atribuciones y privilegios, y *g)* la represión ilegal de los opositores.¹⁷³

LAS FUENTES QUE SE SECARON

En un sistema como el mexicano, donde el dominio ininterrumpido de la vida política por un solo partido lleva más de 13 lustros, es claro que la fuente primaria de legitimidad del régimen no está en el proceso electoral sino en otro lugar. En efecto, las elecciones mexicanas se han dado en situaciones donde no hay una competencia efectiva, lo que les impide, por definición, generar una auténtica legitimidad. En las ocasiones en que, pese a lo adverso de las condiciones, la competencia ha surgido —1929, 1940, 1946, 1952, 1988 y 1994—, los resultados sistemáticamente favorables al partido de Estado han carecido de credibilidad o de equidad, siendo rechazados por la oposición; y sin la aceptación de ésta la legitimidad electoral simplemente no existe.¹⁷⁴ Así pues, desde su origen, la única legitimidad disponible para el régimen mexicano ha sido la no democrática, la de tipo tradicional y pragmático.

Como se ha señalado, desde que la presidencia en la segunda mitad del siglo XIX logró situarse en el centro del escenario político mexicano subordinando al resto de los actores, su importancia y legitimidad derivaron fundamentalmente de su papel desempeñado como gran árbitro político y máximo distribuidor de los escasos recursos de la sociedad, sobre todo los económicos. Tras la consolidación de los gobiernos surgidos de la Revolución de 1910, la legitimidad presidencial se basó en principios no muy diferentes a los del Porfiriato, es decir, “en pequeñas reformas sociales que pretendían satisfacer las demandas populares sin menoscabar los intereses de las minorías, que detentaban el control económico y político”.¹⁷⁵ Mientras los recursos a disposición del gobierno federal fueron aumentando y el “Estado activo” que nació con el cardenismo pudo expandirse de manera sistemática, la presidencia logró una buena dosis de legitimidad por la vía de conceder alijo a todos los actores del sistema, a las minorías privilegiadas y a las mayorías subordinadas. Con un crecimiento promedio del PIB de 6% anual entre los años cuarenta y principios de los setenta hubo recursos para hacer frente a las demandas de grupos que en otras sociedades se enfrentaban entre sí a través de la lucha de partidos, pero que en México se neutralizaban y disolvían en el seno del partido de Estado: empresarios, obreros, ejidatarios, trabajadores agrícolas, burócratas, profesionistas, colonos, etc.¹⁷⁶ Sin embargo a raíz de las crisis económicas de 1976 y 1982, y a pesar de haber recurrido al masivo endeudamiento externo, la fuente de recursos materiales para la presidencia sin límites, de la economía mixta y protegida, se agotó.

Cuatro fueron los cambios principales que en buena medida secaron las fuentes tradicionales de legitimidad: *a)* el excesivo endeudamiento externo que terminó por hacer de México un país exportador neto de capital y muy vulnerable a los cambios de su flujo internacional; *b)* la disminución de las empresas del Estado, campo clientelista donde el presidencialismo mantenía y expandía el empleo de las clases medias; *c)* la destrucción de sectores importantes de empresas pequeñas y medianas como resultado de la rápida apertura de la economía a la competencia internacional, y *d)* la drástica disminución de los programas de servicios públicos y subsidios al

consumo de clases populares y medias para equilibrar el gasto público.

A partir de los ochenta, la presidencia y el partido de Estado dejaron de ser el horizonte político casi único del grueso de los intereses organizados, intensificándose entonces los requerimientos para la creación de un verdadero sistema de partidos que defendiera los intereses específicos de determinados grupos, clases y regiones frente a las demandas de otros, como ocurre normalmente en las sociedades con pluralismo político efectivo.

LA SOCIEDAD CIVIL

A raíz de la crisis económica de los años ochenta y noventa, se acelera el cambio en las actitudes cívicas de la sociedad; se trataba del despertar de la sociedad civil. Los indicadores de ese cambio, que no es coyuntural sino estructural, muestran que aún se encuentra en su etapa inicial. Algunos importantes ejemplos de esta transformación son: la insurgencia electoral del norte, en particular de Chihuahua, al principio de los años ochenta, y que culminó con la rebeldía electoral nacional de 1988. La construcción, a contrapelo de la voluntad presidencial, de un partido opositor de centro-izquierda: el PRD.¹⁷⁷ Otro indicador fue la aparición de numerosas organizaciones no gubernamentales (las ONG) que exigieron y lograron la creación de instituciones defensoras de los derechos humanos al mismo tiempo que ser admitidas en la observación del proceso electoral. En el mismo sentido se registra la presencia y actividad de actores inesperados y disímbolos como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y una abundante cantidad de organizaciones indígenas por un lado y la organización nacional de deudores de la banca de clase media —“El Barzón”—, por el otro.

LA ACELERACIÓN DEL DESGASTE DE LA PRESIDENCIA AUTORITARIA

Las cifras electorales de 1991 —la elección legislativa de mitad de sexenio— parecieron indicar que la estrategia puesta en marcha por Miguel de la Madrid y Carlos Salinas para revitalizar la presidencia autoritaria, estaba dando resultado. Una cierta recuperación

económica, unida a las expectativas creadas por el gobierno en torno al nuevo modelo económico, el Pronasol y ciertos mecanismos tradicionales de movilización del voto hicieron que el PRI pasara de recibir 51.1% en los votos para diputados federales en 1988 a 61.4% en 1991. Además, en ese último año la segunda fuerza electoral ya no fue el enemigo intransigente del presidente —el cardenismo—, sino el opositor razonable: el PAN.¹⁷⁸ Más tarde, al finalizar 1993, el gobierno logró lo que había considerado la piedra fundamental del éxito de la nueva estrategia económica: la ratificación por el congreso norteamericano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este acuerdo, se dijo, aseguraba a México un lugar privilegiado como destinatario de las grandes corrientes de capital internacional y fue presentado como un triunfo personal del presidente Carlos Salinas; en esas condiciones, la victoria en las urnas en 1994 de quien había sido designado por Salinas como su sucesor: Luis Donaldo Colosio, se dio por descontada.¹⁷⁹ Fue justamente entonces, cuando parecía asegurada la restauración del presidencialismo mexicano que éste encontró sus límites.¹⁸⁰

El efecto, del estallido del 1 de enero de 1994 de la rebelión indígena en Chiapas organizada por el EZLN fue absolutamente desproporcionado con respecto a la capacidad de fuego del neozapatismo, pero directamente proporcional a los problemas sociales, económicos y políticos acumulados y no resueltos por el gobierno de Carlos Salinas y el de su antecesor. La inesperada rebelión chiapaneca, que únicamente significó combate abierto durante los primeros 10 días de enero, le dio un golpe muy duro al optimismo oficial y al simplismo con que hasta entonces se había pretendido enfrentar el creciente problema social mexicano: en 1990 la marginalidad económica iba de 40% en Baja California a 80% en Chiapas.¹⁸¹ Pero cuando apenas el gobierno estaba buscando la forma de contener el daño político causado por el EZLN a la confianza interna y externa sobre la viabilidad del presidencialismo restaurado, la división interna en el círculo presidencial y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, en marzo de ese año, volvieron a hacer cimbrar toda la estructura política. Al asesinato de Luis Donaldo Colosio, sin precedentes desde 1928, le siguió el de

Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. La versión oficial sobre ambos crímenes no logró credibilidad, y la opinión pública los interpretó como un salto cualitativo en el nivel de la pugna dentro del círculo de poder, pues se habían roto reglas no escritas pero observadas por más de medio siglo.¹⁸² La victoria de un candidato oficial sustituto —Ernesto Zedillo— se logró en agosto con 48.8% del total de votos emitidos. Se estaba de retorno a los niveles de 1988, la recuperación de 1991 había desaparecido.

La sucesión pactada de 1994 que se había planeado cuidadosamente a lo largo del sexenio de Carlos Salinas, se vino a tierra.¹⁸³ La unidad del círculo interno del poder quedó públicamente rota con la marginación de Manuel Camacho Solís primero, y su posterior transformación en abierto opositor del gobierno y del régimen.¹⁸⁴ Por otro lado, las organizaciones de masas del PRI se encontraban muy debilitadas por los efectos de una crisis económica iniciada casi 20 años atrás y que seguía sin encontrar salida. Los sindicatos estaban afectados por la caída en más de 50% del salario mínimo real en los años ochenta, y de 25% en el salario promedio real en las manufacturas.¹⁸⁵ La organización oficial de la clase media, la CNOP, casi había muerto al convertirse en el Movimiento Territorial y de Ciudadanos, éste dejó de tener efectividad y le fue imposible neutralizar a movimientos contestatarios nutridos por la misma clase social, como “El Barzón”. La modificación del artículo 27, para poner fin al reparto de la tierra e introducir al mercado la propiedad ejidal, debilitó aún más a la Confederación Nacional Campesina (CNC) que, habiendo sido en los años cuarenta el puntal de todo el sistema, hoy no tenía más que un papel marginal.¹⁸⁶

Plenamente consciente del desgaste de los viejos instrumentos del presidencialismo, Carlos Salinas se propuso crear uno nuevo, de respuesta inmediata a demandas cercanas con potencial electoral: el Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad).¹⁸⁷ Con sus miles de comités repartidos por prácticamente todos los municipios del país, esta organización incorporó y movilizó políticamente a varios millones de mexicanos de las clases populares; se trataba claramente de una organización paralela al PRI, distribuidora relativamente eficaz de recursos con impacto a corto plazo, que revitalizó de manera muy

rápida, aunque no profunda, la legitimidad presidencial en la base de la sociedad mexicana. Su influencia se dejó sentir en las elecciones de 1991 y 1994. No obstante, cuando Carlos Salinas, ya como expresidente, intentó utilizar a Pronasol para presionar a su sucesor, la organización simplemente comenzó a languidecer sin poder resistir el cambio de sexenio.¹⁸⁸ La poderosa alianza forjada por el presidente Salinas con el gran capital se trasladó a su sucesor, aunque la depresión económica de 1995, provocada en parte por el mal manejo de la devaluación de diciembre de 1994, le restó un elemento importante de retroalimentación a tal alianza: el éxito del modelo económico. El desastre económico de 1995 enfrió mucho el entusiasmo del gran capital por el liderazgo de una presidencia que, a fin de cuentas, resultó bastante irresponsable, afectando negativamente a muchas empresas en sus balances anuales y en sus perspectivas inmediatas. Por otra parte, la “estrecha” relación del PAN con la presidencia entre 1989 y 1994, le dio a esa oposición partidaria de centro-derecha un impulso tal que le permitió convertirse en real posibilidad de sustitución del PRI para finales del siglo. Esa perspectiva facilitó al PAN convertirse en un aliado cada vez más exigente y difícil de una presidencia cada día más debilitada y desorientada.

EL ENTORNO INTERNACIONAL

La relativa prosperidad económica en que se desarrolló la presidencia salinista se basó en el mantenimiento de un voluminoso y creciente déficit externo, sistemáticamente superior a los 20 000 millones de dólares en sus últimos años. Cubierto con capital externo especulativo, este capital invertido en instrumentos de corto plazo convertibles en dólares y con un valor de 30 000 millones de dólares —los tesobonos— comenzó a salir del país a finales de 1994 debido a las atractivas tasas de interés en Estados Unidos y a las dudas sobre la viabilidad del modelo mexicano. Esa fuga de capital de corto plazo fue el principio del fin del “milagro mexicano neoliberal”. Al terminar ese año, la posibilidad de que México cayera en la moratoria de sus obligaciones internacionales era muy real, lo que generó una

ola de desconfianza mundial que afectaría a todo el sistema financiero; de hecho, el llamado “efecto tequila” repercutió negativamente en Argentina y Brasil.

El inesperado desastre económico y las causas políticas del mismo quitaron una buena parte del atractivo internacional otorgado a la estrategia salinista de “Perestroika sin Glásnost”. La administración del presidente William Clinton en Estados Unidos debió pagar un alto precio político por tener que preparar rápidamente, y sin apoyo del Congreso, un paquete de rescate financiero sin precedentes para México: Estados Unidos y algunas instituciones financieras internacionales pusieron a disposición del gobierno de Ernesto Zedillo créditos hasta por 50 000 millones de dólares, a cambio de muy extremas condiciones que disminuyeron la soberanía mexicana, a efectos de garantizar el pago del préstamo y la solvencia futura del país.

El alto costo de la irresponsabilidad presidencial —que mantuvo con deuda externa la prosperidad artificial que le diera al PRI la victoria electoral en agosto de 1994 y a Carlos Salinas el apoyo de Washington a su candidatura a la presidencia de la Organización Mundial de Comercio—, aunado a la persistencia de una tercera ola democrática mundial, hizo muy difícil sostener en la segunda mitad de los años noventa la legitimidad de un partido de Estado en una América Latina donde ya sólo México y Cuba lo tenían.

CONCLUSIÓN

De 1968 a 1994, cada fin de sexenio mexicano ha sido un periodo de crisis política o económica, o de ambas. La recurrencia del fenómeno ya no se puede explicar como mero resultado de circunstancias peculiares o de las deficiencias personales de quien ocupara momentáneamente el cargo presidencial; se trata de un problema estructural. Hasta los años sesenta, la presidencia autoritaria, que surgiera como resultado del triunfo de los revolucionarios norteros en 1917, sirvió por varios decenios como eje más o menos efectivo del proyecto nacional de consolidación del nuevo régimen y la consecuente modernización de la economía. Pero, desde finales de

ese periodo se ha convertido con mayor frecuencia en un obstáculo para la continuidad del desarrollo de ese proyecto. El precio que la sociedad mexicana ha tenido que pagar por la creciente disfuncionalidad de un presidencialismo sin contrapesos y crecientemente irresponsable ha sido muy alto, incluso en términos cuantitativos. Al terminar el siglo xx resulta evidente que también había concluido el ciclo histórico de ese modelo presidencial y que México debía transitar hacia un cambio de régimen por la vía de un gran acuerdo nacional como la mejor manera de evitar una solución catastrófica del problema.

¹⁵⁴ Una buena descripción del sistema económico mexicano, en su etapa clásica, se encuentra en Clark Reynolds, *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973. En relación con la definición de la economía presidencial, véase Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987; y Zaid, *La nueva economía presidencial*, México, Grijalbo, 1994.

¹⁵⁵ Una visión general del objetivo económico del grupo tecnocrático encabezado por Carlos Salinas se encuentra en Nora Lustig, *Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁵⁶ Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, México, Aguilar, 1995, pp. 463-477.

¹⁵⁷ Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas, "The Politics of Economic Restructuring in Mexico: Actors, Sequencing, and Coalition Change", en Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1994, pp. 3-52. En relación con el efecto de la nueva política económica sobre la distribución de la riqueza, véanse las cifras de la distribución del ingreso citadas en mi artículo del diario *Reforma* (24 de mayo de 1996).

¹⁵⁸ Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

¹⁵⁹ Una visión muy sintética de la naturaleza del sistema político tradicional y la base del cambio iniciado en los ochenta, se encuentra en Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

¹⁶⁰ Macario Schettino, *El costo del miedo. La devaluación de 1994-1995*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1995.

¹⁶¹ Richard Nustadt, "Presidential Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 12, Nueva York, MacMillan/ The Free Press, 1968, p. 451.

¹⁶² James McGregor Burns, *Gobierno presidencial. El crisol de la soberanía*, México, Limusa-Wiley, 1967, pp. 21-94.

¹⁶³ Donald F. Stevens, *Origins of Instability in Early Republican Mexico*, Durham, Duke University Press, 1991.

¹⁶⁴ En 1839, los impuestos recaudados ascendieron a 10 millones de pesos, pero los gastos del gobierno federal fueron de 39 millones. Véase Barbara Tenenbaum, *The Politics of Penury. Debt and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986.

¹⁶⁵ José Fuentes Mares, *Santa Anna, el hombre*, México, Grijalbo, 1987; Enrique González Pedrero, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

¹⁶⁶ El estudio clásico sobre la forma en que la realidad torció los designios de los constituyentes de 1857 y la presidencia se impuso sobre el Legislativo, es el de Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, México, Revista de Revistas, 1912.

¹⁶⁷ El mecanismo que Díaz empleó para terminar con la independencia del Poder Legislativo está minuciosamente expuesto en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior*, 2ª parte, México, Hermes, 1972, pp. 317 ss.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 629 ss.

¹⁶⁹ Jorge Carpizo, *La Constitución de 1917*, 2ª ed., México, UNAM, 1973, pp. 360-367; José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972, pp. 109-133.

¹⁷⁰ En relación con el PNR y su sucesor, el PRM, su naturaleza y papel en el nuevo sistema político, véase Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982.

¹⁷¹ Véase sobre, este punto Arnaldo Córdova, *La revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989; y Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974.

¹⁷² El tema de los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano se encuentra analizado en Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1981.

¹⁷³ Un tratamiento sobre los poderes anticonstitucionales de la presidencia mexicana se encuentra en Luis Javier Garrido, "The Crisis of Presidentialism", en Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico, Alternative Political Futures*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1989, p. 426.

¹⁷⁴ Para un análisis de la historia del proceso electoral mexicano en el siglo XX, véase Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

¹⁷⁵ Edmundo González Llaca, "El presidencialismo o la personalización del poder", *Deslinde*, núm. 69, marzo de 1975, p. 19.

¹⁷⁶ Una muy útil descripción y análisis de la evolución del "Estado benefactor" que surgió de la Revolución Mexicana se encuentra en James W. Wilkie, *The Mexican*

Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910, Berkeley, University of California Press, 1967.

¹⁷⁷ El esfuerzo que significó la construcción del PRD se puede apreciar en la estructuración de su antecedente: el Frente Democrático Nacional. Véase Luis Javier Garrido, *La intransición mexicana. La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.

¹⁷⁸ Un análisis de la recuperación electoral del PRI y la evolución del voto opositor en 1991 se encuentra en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard, *Las elecciones federales de 1991*, México, Porrúa/ UNAM, 1992.

¹⁷⁹ La carga política que tuvo la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio se encuentra totalmente documentada en Javier Garciadiego *et al.*, *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, México, Porrúa, 1994.

¹⁸⁰ Para la cronología política del año 1994 véase *Los límites rotos. Anuario político*, México, Océano/ IMEP, 1995.

¹⁸¹ Por *marginalidad* se entiende aquí ingresos promedio de menos de dos salarios mínimos, según datos de Consejo Nacional de Población, *Este País*, julio de 1994.

¹⁸² Miguel Ángel Granados Chapa, ¡Escuche, Carlos Salinas!, México, Océano, 1996, pp. 89-120.

¹⁸³ Alejandro Ramos Esquivel (coord.), *Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*, México, Plaza y Valdez, 1993.

¹⁸⁴ Enrique Márquez Taramillo, *Por qué perdió Camacho: revelaciones del asesor de Manuel Camacho Solís*, México, Océano, 1995.

¹⁸⁵ John Sheahan, *Conflict and Change in Mexican Economic Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1991, p. 11; véase también Kevin J. Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor, the State and Authoritarianism in México*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.

¹⁸⁶ Wayne A. Cornelius, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-party-Dominant Regime*, San Diego, Center for US -Mexican Studies, University of California, 1995, pp. 77-81.

¹⁸⁷ Denisse Dresser, *No-populist Solutions to Neo-liberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Center for US -Mexican Studies, University of California, 1991.

¹⁸⁸ Granados Chapa, *op. cit.*, p. 33.

GOBIERNO Y OPOSICIÓN EN MÉXICO. EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Soledad Loeza

LA NOVEDAD DE LA OPOSICIÓN EN MÉXICO

El panorama político mexicano ha sido alterado en forma significativa en años recientes por el desarrollo y fortalecimiento de las oposiciones. El monótono paisaje tricolor característico del pasado, dominado por el Partido Revolucionario Institucional, ha sido sustituido por una composición polícroma que muestra la presencia de los diferentes partidos de oposición en gobiernos estatales y municipales. La diversificación política ha propiciado la politización general de la sociedad mexicana, y ésta a su vez ha estimulado la participación electoral y la competencia partidista. El resultado ha sido un notable incremento de las experiencias de alternancia partidista en el gobierno local.

Así pues, aunque en 1996 los colores predominantes en el mapa político de México son el verde, blanco y rojo del PRI, el blanco y azul del Partido Acción Nacional (PAN) se han extendido para cubrir cuatro estados y 222 ciudades en todo el país, de los cuales por lo menos 13 son centros urbanos muy importantes. El negro y amarillo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) tachona diferentes estados, algunos de los cuales también ostentan el rojo del Partido del Trabajo (PT), y del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), y unas cuantas manchitas verdes revelan la presencia del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Este nuevo aspecto de la política mexicana representa por sí mismo un cambio notable en relación con el pasado, cuando los partidos de oposición jugaban un papel meramente simbólico en el sistema político. Hoy día en México a la oposición no simplemente se le tolera, sino que los partidos de oposición ya son reconocidos como

piezas necesarias para el mantenimiento del equilibrio político general. De manera que para los partidos de oposición la principal diferencia entre el presente y el pasado reside en que se han convertido en actores relevantes para el funcionamiento regular del sistema político. Es decir, mientras que hasta mediados de los años ochenta el gobierno pudo mantener una indiferencia imperial hacia los partidos en general, y los de oposición en particular; a partir de 1988 estos actores políticos han desarrollado capacidad, ya sea para promover o para obstruir las decisiones del gobierno. Actualmente en México a la oposición no únicamente se le permite funcionar, sino, lo que es todavía más importante, tiene funciones de gobierno que cumplir.

En 1995 se llevaron a cabo diferentes procesos electorales en 11 estados para la renovación de autoridades y congresos locales. El resultado general confirmó la tendencia hacia el pluralismo político y un sistema multipartidista construido en torno a tres grandes organizaciones nacionales, PRI, PAN y PRD. Los procesos electorales, en particular las tasas de participación, han demostrado que el voto se ha convertido en un recurso político eficaz para muchos mexicanos; también que la alternancia partidista es vista como una posibilidad normal, de la misma manera que cada vez es más frecuente que el gobernador de un estado tenga que trabajar con un Congreso dominado por la oposición. Así ocurre actualmente en Chihuahua, donde el gobernador panista Francisco Barrio tiene que lidiar con una mayoría priista; mientras que algunos gobernadores priistas tienen que cohabitar con ayuntamientos de oposición en los centros urbanos más grandes del país, como ocurre en el estado de Puebla. Las elecciones más recientes han demostrado igualmente que las motivaciones del comportamiento electoral y de las preferencias partidistas de los mexicanos son múltiples: lealtad partidista, ingreso, escolaridad, ideología, religión, género, clase, pero también el temor y la irritación. Así pues, núcleos de votantes que ostentan identidades políticas definidas coexisten con amplios grupos de electores pragmáticos cuyo comportamiento político es una reacción al desempeño del partido en el gobierno y a las condiciones inmediatas, mucho más que a principios generales y valores universales.

El efecto de cambio que ha tenido la activación de la oposición y de la dinámica electoral asociada con ella ha sido subestimado por quienes concentran su análisis en la sostenida presencia del PRI en el poder, el presidencialismo, o el papel central del Estado. Para algunos el sistema político mexicano parece el mismo de antes, porque los tres pilares del autoritarismo siguen en pie: el Estado, la presidencia de la República y el partido oficial; pero el sistema ya no es el mismo porque la posición de cada una de estas piezas y su peso respectivo dentro del sistema político han cambiado. Las alteraciones han obedecido, en parte, a una nueva relación del gobierno con partidos políticos en general, y con los de oposición en particular; tal y como lo sugieren las relaciones entre la presidencia de la República y el Congreso. En 1994, por ejemplo, los partidos de oposición controlaban 40% de los escaños en la Cámara de Diputados y tres de ellos ocupaban 25% de las curules en el Senado. Esto significa que el presidente Zedillo no cuenta ya con la cuasi absoluta autonomía de decisión de que dispusieron sus predecesores. A diferencia de ellos él ha tenido que entablar intensas negociaciones con el Congreso, incluidos los representantes del PRI, para lograr la aprobación de casi toda iniciativa que ha enviado a las cámaras.

Los acontecimientos políticos recientes pueden representar un gran paso hacia la modernización política del país, porque una oposición relevante y elecciones competitivas son instrumentos para la institucionalización del conflicto político. Esto es, en México existe actualmente la oportunidad de que los partidos políticos sean — como en cualquier régimen democrático una auténtica proyección de clivajes sociales y, por consiguiente, el vehículo para integrar el conflicto al funcionamiento normal del sistema político. Sin tomar en cuenta las perturbadoras consecuencias que este desarrollo pudo haber producido en un arreglo político de más de 70 años de edad, estos cambios han tenido efectos contradictorios. Por una parte, han alterado los equilibrios tradicionales, pero, por la otra, han absorbido algunos de los efectos disruptivos derivados del proceso de modernización económica y de la restructuración del Estado iniciados desde principios de la década de los años ochenta.

El Partido Acción Nacional, la vieja oposición fundada en 1939

como reacción a las políticas populistas del presidente Lázaro Cárdenas, ha jugado un papel decisivo en este proceso de cambio. De 1982 a 1988 la función del PAN fue fundamentalmente pasiva, porque contribuyó a la estabilización de las relaciones políticas con el simple hecho de estar ahí, esto es, sirvió de válvula de escape a la irritación y tensiones causadas por la crisis económica y el desprestigio general de la élite política. El partido también fue un instrumento en la normalización de relaciones de los grupos del sector privado con el Estado. Sin embargo, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas, el PAN se convirtió en una fuerza política activa y en un factor determinante en el desmantelamiento gradual de la hegemonía electoral del PRI. En los últimos seis años Acción Nacional ha sido un actor central en la ruta que ha seguido el sistema político hacia la competencia partidista. Este partido también ha contribuido a transformar las bases de las relaciones políticas de formas de organización y participación preminentemente colectivas, heredadas de la Revolución, a las formas individualizadas del liberalismo político.

ACCIÓN NACIONAL: UN PARTIDO DE PROTESTA Y UNA OPOSICIÓN LEAL

El progreso del PAN y de otros partidos de oposición se ha explicado fundamentalmente desde la perspectiva general de la modernización social, según la cual el pluralismo político es una característica de toda sociedad moderna. Sin embargo, los resultados electorales de los últimos 10 años también muestran que hay una asociación muy estrecha entre el avance de Acción Nacional, las dificultades económicas y el desempeño insatisfactorio de los sucesivos gobiernos. Por esta razón la expansión del panismo todavía parece estar fundada en un rechazo al PRI. Esto ha sido confirmado por resultados electorales que se han mencionado y sugiere que Acción Nacional es antes que nada un *catch-all party*, esto es, un partido que recoge la protesta de una amplia variedad de grupos sociales, independientemente de cuáles sean sus preferencias políticas.

El éxito de Acción Nacional no puede explicarse nada más en términos de las funciones que desempeña como partido de protesta.

La noción misma no clarifica por qué los votantes que expresan su descontento eligen a Acción Nacional y no a algún otro de los partidos de oposición. Aquí se discutirá que por lo menos dos factores han intervenido en el progreso del PAN: primero, la imagen positiva del partido y su clara identidad de organización opositora, y, en segundo lugar, la estrategia de cooperación con el gobierno que adoptó la dirigencia partidista en 1988.

A diferencia de otras organizaciones políticas, el PAN podía apoyarse en un amplio capital de credibilidad acumulado durante décadas de oposición, infectiva pero independiente. Esta misma credibilidad garantizaba el éxito de la estrategia de cooperación con el gobierno de Salinas, la cual hubiera podido tener un costo elevadísimo para cualquier otra organización cuya independencia en relación con el partido oficial hubiera podido ser cuestionada. De manera que puede afirmarse que la principal fuerza del PAN reside en el papel de oposición leal que ha jugado tradicionalmente en el sistema político al mantener un compromiso sin ambigüedades con un régimen constitucional que se funda en los principios del liberalismo político: sufragio universal, pluripartidismo y elecciones, y en la división de poderes, a pesar de las limitaciones que le imponía un medio autoritario. En tiempos de crisis, inquietud política y debilidad institucional, una oposición leal es una referencia tranquilizadora para una sociedad confusa e irritada. Más todavía, después de la caída del socialismo real, el derrumbe del Bloque Socialista, el descrédito del intervencionismo estatal y la victoria ideológica de la democracia liberal, el contexto internacional también favorecía la causa del PAN.

La oposición semikal

La importancia de que Acción Nacional sea una oposición leal en los términos arriba definidos debe ser calibrada tomando en consideración que no es la única fuerza opositora que ha participado en el cambio político reciente en México. Pero su firme creencia en que las elecciones son el único medio para alcanzar el poder y el inequívoco rechazo a la violencia le atribuye rasgos distintivos muy

precisos frente a otras fuerzas antigobiernistas que han sido más ambivalentes en relación con la efectividad de reglas e instituciones democráticas para resolver los problemas aparentemente insuperables de la crisis actual.¹⁸⁹ Estos actores políticos muestran con persistencia una desconfianza más o menos abierta hacia partidos y elecciones, y justifican su escepticismo en nombre de la democracia. Al expresar de manera pública poca fe en la viabilidad del cambio político gradual apoyan la acción directa que han adoptado algunos grupos —por ejemplo, los sindicatos radicales y algunas de las llamadas organizaciones no gubernamentales—. Algunos de estos actores políticos que se oponen a la modernización han “recurrido a la violencia: el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994 y del secretario general del PRI José Francisco Ruiz Massieu en septiembre de ese mismo año, hubieran podido frustrar la transmisión pacífica del poder en diciembre.”¹⁹⁰

Esta oposición semileal es parte del proceso institucional,¹⁹¹ dado que su compromiso con las instituciones democráticas es ambivalente. En forma persistente encuentra los resultados electorales “ilógicos”, considera que los partidos son ineficaces y manipuladores, también pone en duda la capacidad del presidente para gobernar el país y exhibe y explota los problemas de corrupción y los escándalos de la élite priista, que son más visibles porque hoy día la información en México circula con más libertad que nunca antes.

La ambivalencia en relación con el cambio democrático también la manifiestan priistas y expriistas que están en desacuerdo con la política del gobierno de Zedillo o que no están dispuestos a aceptar los resultados electorales, cifras y porcentajes que se han convertido en el más poderoso rival del voluntarismo populista. En algunos casos al ritmo del “blues del autoritarismo” expresan nostalgia por un “líder mesiánico”, un caudillo, un Estado paternalista o la relación tutelar entre las élites educadas y las masas. Al menos esa es la melodía de sus críticas a lo que señalan como “falta de liderazgo firme”, la debilidad del presidente Zedillo en sus tratos con la oposición o las dificultades que ha enfrentado el gobierno para lidiar con la severa recesión económica o con las pobres perspectivas de una recuperación rápida. Estas críticas sostienen predicciones muy pesimistas en relación con la

“gobernabilidad” del país o con la capacidad de los partidos y del gobierno para lograr el cambio institucional a través de medios institucionales.

Las críticas de la oposición semileal tienen por lo menos dos implicaciones importantes para la consolidación de un sistema político moderno en México: primero, algo que todos sabemos, que las elecciones no garantizan el gobierno de los mejores. Pero en lugar de entender esto como un riesgo inevitable de la libre expresión “de la voluntad popular”, este tipo de oposición presenta tal riesgo como un argumento en contra del cambio político. La segunda implicación de las críticas de este tenor es que en México el poder *de facto* es la única fuente posible de legitimidad de largo plazo. Es irónico que después de más de un año en el poder la legitimidad del presidente Zedillo todavía sea cuestionada por la oposición semileal, a pesar de que es el primer candidato del partido oficial que accede al poder después de una elección razonablemente limpia y que registró una tasa de participación sin precedentes, pues acudió a las urnas 78% de los ciudadanos empadronados, mientras que en 1989 el presidente Carlos Salinas —quien asumió la presidencia en medio de una elección controvertida, sobre la cual pesaban severas acusaciones de fraude y manipulación de los resultados— conquistó una legitimidad casi absoluta luego de que tomó decisiones espectaculares como, por ejemplo, encarcelar a un líder sindical corrupto y a un banquero igualmente corrupto.

Desafortunadamente, la ambigüedad característica de la oposición semileal también ha estado presente en la estrategia del PRD, y ha ensombrecido su desempeño. En este caso la diversidad de corrientes que integran la organización, algunas de las cuales vienen de la lucha guerrillera de los años setenta o de la izquierda radical, y del antiguo Partido Comunista Mexicano, explica la ambivalencia del partido, por ejemplo, en relación con el EZLN.¹⁹² Sin embargo, en septiembre de 1995, el Tercer Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática trazó la línea que muchos esperaban entre él mismo y la guerrilla, denunció la opción revolucionaria de los zapatistas así como las estrategias extraparlamentarias. La nueva estrategia fue probablemente resultado de un análisis de los avances del PAN, pues

ya en la elección presidencial de agosto de 1994 este partido recibió muchos votos que dejaron al PRD en una lejana tercera posición.

La ambivalencia de los actores políticos que se han comprometido en una línea de oposición semileal amenaza la consolidación de partidos y procedimientos políticos modernos, pues contribuye a la atmósfera de crisis que ha prevalecido en México durante casi dos años, en un sistema político que actualmente se caracteriza por la fragilidad del consenso, fracturas profundas y suspicacias entre los participantes más importantes. La complejidad de esta situación se ve agravada por el hecho de que la participación de estos actores no puede prohibirse, pues uno de los presupuestos básicos de cualquier proceso de democratización es que las fuerzas políticas que hasta entonces habían estado excluidas (*outsiders*) queden incorporadas al proceso. Estos actores aprovechan la liberalización política que el país ha experimentado en los últimos años, pero parecen menos dispuestos a asumir los costos de un compromiso total con instituciones y procedimientos democráticos. Así, el gobierno de Zedillo tiene hoy la tarea sin precedentes de gobernar un país en crisis y, al mismo tiempo, lidiar con las demandas de una oposición leal, fuerte, y con las presiones de una oposición semileal que recurre a los métodos tradicionales de lucha política.

COSECHANDO LOS BENEFICIOS DE LA OPOSICIÓN LEAL

El 12 de noviembre de 1995 se llevaron a cabo elecciones locales en seis estados de la República Mexicana. Sus resultados vienen a sumarse a la diversidad política que ya ha sido señalada. Pero en una primera impresión las elecciones fueron un sonado triunfo para Acción Nacional, que conquistó casi todas las capitales estatales en juego y la mayoría de las grandes ciudades.¹⁹³ Los triunfos panistas dieron base para que la dirigencia del partido externara grandes expectativas de obtener la mayoría en el Congreso para 1997 y, desde luego, la presidencia de la República para el año 2000. A primera vista estas ambiciones no parecen descabelladas, pues hoy día el PAN gobierna a cerca de la tercera parte de los mexicanos. Sin embargo, el éxito del partido para alcanzar este objetivo depende más del PRI que

de cualquier iniciativa que pueda tomar Acción Nacional. Los resultados electorales recientes sugieren que hay una correlación muy fuerte entre la caída de popularidad del partido oficial, debida primeramente a la irritación y frustración que causa la recesión económica, y la fortaleza del PAN.

El partido oficial tuvo un desempeño electoral muy pobre en 1995. Sin embargo, los porcentajes que obtuvo no fueron decepcionantes, ni siquiera inesperados. Al contrario, hasta cierto punto fueron sorprendentemente altos. En las circunstancias del país en ese momento, la debilidad de la economía, la inestabilidad financiera del año, la tasa de desempleo (6.6%), el desprestigio de miembros distinguidos de la élite priista y las impopulares medidas económicas que ha emprendido el gobierno zedillista, hubieran bastado para anticipar un desastre electoral de proporciones sin precedentes. Sin embargo, los resultados electorales muestran que el PRI puede haber perdido la gran ventaja que antes lo distanciaba de sus contendientes; sin embargo, retuvo la mayoría en todos los congresos locales y con excepción de Sinaloa y Michoacán, también conservó la mayoría de los ayuntamientos en los demás estados. Este fenómeno ha sido interpretado como resultado de la manipulación o de una competencia inequitativa. Sin embargo, puede entenderse asimismo como la expresión de una identidad política bien consolidada, como la manifestación de actitudes políticas conservadoras o como el síntoma de la incapacidad de la oposición para identificarse con amplios grupos sociales dado que el México rural es todavía el terreno de la mayoría de las victorias del PRI. Esto también podría indicar que, dada la fuerte asociación del partido con el gobierno quienes votan por el PRI son quienes esperan algo del gobierno, en particular los pobres. De hecho si los mexicanos pobres han recibido algo, lo han recibido del gobierno.

El desempeño, las estrategias, las demandas y hasta la identidad del panismo actual no pueden ser entendidos como un fenómeno aislado. Acción Nacional es el partido de oposición que más se ha beneficiado de la debilidad del Estado mexicano, del desmantelamiento de los mecanismos tradicionales de control sobre la participación política, de las pérdidas y los conflictos internos del

partido oficial y de la politización de la sociedad mexicana.

Viraje decisivo para el PAN fue 1983.¹⁹⁴ Ese año los electores de varios estados del noreste de la República propulsaron el partido a una posición que parecía desafiar seriamente el virtual monopolio electoral de medio siglo del PRI, conquistando curules y ayuntamientos en ciudades grandes de entidades ricas, como Coahuila, Chihuahua y Sinaloa, entre otras. Esta primera experiencia fue considerada por muchos observadores como el principio inequívoco del fin del PRI; sin embargo, la imagen resultó ser inicialmente un fenómeno de opinión pública, pues a pesar de sus victorias, el PAN siguió siendo un partido minoritario. En la disputada elección presidencial de 1988 su candidato, Manuel J. Clouthier, obtuvo menos de 17% del voto, casi la misma proporción que obtuvo Pablo Emilio Madero, quien fuera candidato presidencial del PAN en 1982 (a Cuauhtémoc Cárdenas se le reconoció 32% del voto nacional y a Carlos Salinas de Gortari 51%).

Actualmente Acción Nacional gobierna cuatro estados, Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco; dos de ellos, Baja California y Guanajuato, por segunda ocasión sucesiva, aunque en este último el gobernador panista —Carlos Medina Plascencia— fue, para todo propósito práctico, elegido por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari para resolver un agudo conflicto poselectoral. Además de estas gubernaturas, en 1994 y 1995 Acción Nacional obtuvo la mayoría en, como ya se dijo antes, 222 ayuntamientos, la mayoría de ellos capitales estatales como Aguascalientes, Mexicali, Tuxtla Gutiérrez, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Oaxaca, Puebla, Morelia y Culiacán, pero también ciudades grandes como León, La Paz y Tijuana. Esto significa que en noviembre de 1995 estaban gobernados por el PAN 30 millones de mexicanos, un crecimiento muy impresionante si se considera que ocho años antes, en 1987, menos de un millón de mexicanos se encontraba en esa situación.

Los dilemas de la oposición panista

Para ganar elecciones un partido en la oposición puede elegir entre dos estrategias posibles: cooperar con el partido en el poder o enfrentarse a él. ¿La oposición debe contribuir al buen funcionamiento del gobierno que detenta su adversario?, ¿o debe obstruir al gobierno para probar su incompetencia y la debilidad del adversario, y de esta manera abrirse camino al poder? Los impresionantes resultados que obtuvo recientemente el PAN son en buena medida la cosecha de los frutos de una estrategia de cooperación con el gobierno de Salinas. Esta estrategia no traiciona necesariamente la vocación institucional del PAN ni su naturaleza original, puesto que el partido nació para ser una oposición leal. Más todavía, al optar por la cooperación en la delicada coyuntura política que creó la controvertida elección presidencial de 1988, el PAN pudo aprovechar plenamente el poder de negociación que le auguraban las 101 curules que obtuvo en esa votación.

Lo anterior significa que en 1988 el PAN tenía un poder sin precedentes, el cual no se derivaba del porcentaje de votos que había obtenido en los comicios, sino de las difíciles circunstancias en las que asumió el poder Carlos Salinas en diciembre de 1988, que hacían necesario que el partido oficial contara con el concurso de Acción Nacional para asegurarse de que su candidato ocupara la presidencia de la República.

Con los votos obtenidos el PAN adquirió un poder de negociación, y una relevancia política que son el primer paso hacia la constitución de una oposición efectiva. La buena disposición del liderazgo panista a establecer un diálogo con el gobierno y con el candidato priista en las semanas de agosto y septiembre de ese año fue decisiva para legitimar la elección, y también para estabilizar la agitación que se había apoderado de los medios políticos y de amplios sectores de opinión pública. El fraude alegado por el Frente Democrático Nacional —la coalición que había apoyado la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas— nunca pudo ser probado, pero el pánico con que reaccionaron las autoridades gubernamentales y el propio liderazgo priista dio crédito a esas acusaciones.

El liderazgo panista optó por la estrategia de la cooperación, y la mantuvo durante todo el sexenio 1988-1994. Muchos consideraron

que el partido reaccionaba en forma responsable ante una situación extremadamente peligrosa que podía conducir a un desorden generalizado y a un colapso institucional. Así pues, al cooperar con el candidato oficial en las cruciales semanas que siguieron a la elección, Acción Nacional tuvo la oportunidad de presentarse ante la opinión pública como un vehículo confiable para el cambio político gradual, y como alternativa moderada en tiempos de crisis e incertidumbre. Al mismo tiempo el candidato Salinas adquirió una pesada deuda con Acción Nacional. Esta deuda explicaría parcialmente la buena disposición del gobierno salinista, en particular del presidente, a dialogar y negociar con el PAN en torno a cuestiones de alcance nacional, como la reforma política, así como sobre desacuerdos y conflictos poselectorales, algunos de los cuales concluyeron en las así llamadas “concertaciones”, esto es, las negociaciones poselectorales que se entablaron entre el gobierno federal y Acción Nacional durante los años de Salinas para resolver las disputas entre este partido y el PRI que normalmente favorecieron al PAN, incluso cuando ello suponía un costo alto para el liderazgo político del presidente Salinas en su propio partido. La armonía entre la presidencia de la República y Acción Nacional en estos años era muy notable también porque contrastaba de manera muy marcada, con la intensa hostilidad que caracterizó la relación entre Carlos Salinas, el PRI y el recién creado PRD.

La relación especial entre la presidencia de la República y el liderazgo panista tenía muchas contradicciones: funcionaba sobre una base casuística que erosionaba las jóvenes raíces de la cultura electoral mexicana, en la medida en que las negociaciones poselectorales se desarrollaban al margen de las instancias institucionales, algunos de cuyos aspectos más importantes ya habían sido reformados conforme a las propuestas de los mismos panistas. La estrategia fortalecía al PAN, pero también al presidencialismo, tanto como en el pasado lo reforzaba la vieja tradición mexicana de hacer política según estilos personales y necesidades inmediatas, dejando a un lado leyes, reglamentos e instituciones.

Mediante la cooperación con la presidencia de Salinas, Acción Nacional accedió al poder incluso antes de que Ernesto Ruffo

conquistara la primera gubernatura para el partido, la de Baja California en 1989, a la cual se sumaron las de Guanajuato en 1991 y Chihuahua en 1992. La estrategia de la cooperación fue severamente criticada por muchos que vieron en ella, por alguna extraña razón, una traición a los principios del partido. Los críticos tenían razón hasta cierto punto, porque al contribuir a la legitimación de la elección de Carlos Salinas el PAN reconocía una situación *de facto* y al hacerlo, el liderazgo panista estaba rompiendo sus propias reglas, puesto que el partido se fundó precisamente para defender el régimen constitucional contra las prácticas dictatoriales.

Sin embargo, en descargo de Acción Nacional puede decirse que en el drama de la elección presidencial de 1988, cuya sombra pesó sobre la presidencia de Carlos Salinas durante seis años, el partido enfrentaba un dilema de difícil solución: primero, podía optar por la posición legalista, que restringía la gama de opciones políticas abierta para resolver el *impasse* creado por la sorprendente ola de apoyo que recibió el Frente Democrático Nacional (FDN); segundo, podía reaccionar como un actor político pragmático, y aprovechar la oportunidad dorada que le brindaba la escisión del PRI, que había dado a luz al FDN. La elección entre estas dos posibilidades tenía que ponderarse tomando en cuenta que el candidato del PAN había alcanzado apenas una distante tercera posición, de suerte que se presentaba al partido la oportunidad de crecer y ampliar su presencia en la sociedad desde el trampolín que le ofrecía la capacidad de negociación que había obtenido en la muy particular coyuntura poselectoral de 1988.

El liderazgo panista optó por lo segundo. Miembros notables de su vieja guardia criticaron la decisión e incluso renunciaron al partido para formar un grupúsculo recalcitrante, el Foro Democrático, que terminó siendo un aliado marginal del PRD; los cardenistas también resintieron con amargura la estrategia de la cooperación que cancelaba cualquier posibilidad de creación de un frente amplio de oposición. Pero la historia demostró que los líderes pragmáticos del PAN estaban en lo correcto.

Como partido en el poder el PAN ha demostrado que puede gobernar con estilo y prioridades muy distintas a las del PRI, pero sin

alterar en forma dramática los equilibrios fundamentales del orden social y político. Los panistas también han podido dar muestra de sus habilidades administrativas y políticas en asuntos ajenos a los meramente electorales.¹⁹⁵ Las ventajas de la estrategia de la cooperación pueden medirse comparando el desempeño del PAN con el del PRD que, en cambio, en esos años siguió la vía de la intransigencia democrática, que consistió en una persistente negativa a dialogar con el presidente Salinas y las autoridades gubernamentales. Mientras que en 1988 el FDN ganó más de 30% de los votos, en 1994 el PRD, heredero de la coalición cardenista, obtuvo solamente 17% del total.

El rompecabezas panista

El PAN siempre se ha ufano de ser el único partido político que tiene una doctrina y un conjunto claro de valores que son la base de una identidad partidista bien definida. Esto pudo haber sido cierto durante la mayor parte de su vida, pero en 1995 tal pretensión no se sostiene más. Una de las muchas paradojas del cambio político en México es que, aun cuando Acción Nacional es el partido más viejo del sistema político, constituye más un rompecabezas que una fuerza política coherente. Esto es así porque al PAN se le conoce más por las funciones que desempeña que por sus políticas o programas de gobierno. Tal situación es en parte consecuencia de décadas de marginalidad política: dado que las posiciones de gobierno estaban fuera del alcance de los panistas, su interés por las decisiones políticas concretas era muy vago, de ahí que concentrara sus esfuerzos en la defensa de principios políticos universales, por ejemplo, la noción tomista del bien común, y se sobrespecializara en asuntos electorales, terreno en el cual desarrollaron impresionantes conocimientos y habilidades argumentativas.

Sin embargo durante años, al iniciarse cada campaña electoral, el partido presentaba una plataforma política que contenía proposiciones básicas en relación con la educación y las relaciones Estado-Iglesia; la crítica a la sindicalización obligatoria y al ejido ha

sido una constante que han mantenido hasta el presente. La revisión de estos temas suponía una reforma constitucional. Por esta razón, y dada la presencia minoritaria del partido en la Cámara de Diputados, su plataforma tenía un carácter meramente testimonial. Por otra parte, sus propuestas —todas ellas asociadas con lo que el discurso oficial presentaba como algunas de las conquistas más preciadas de la Revolución— morían en medio de una indiferencia generalizada, entre otras razones porque durante años los procesos electorales y el propio Poder Legislativo tenían una importancia secundaria en el cuadro de los equilibrios políticos generales. Por consiguiente, la opinión pública no tomaba en serio a los partidos de oposición que de todas maneras, y al igual que el propio partido oficial, no participaban en el proceso de formulación de las decisiones de gobierno.

Esta situación se modificó en forma significativa desde principios de los años ochenta, cuando empezaron a lloverle votos —literalmente— a Acción Nacional, entonces el partido se convirtió en una alternativa de gobierno viable y sus plataformas políticas ganaron precisión e incluyeron asuntos que demandaban atención concreta e inmediata. Muchas de sus posturas se derivan naturalmente del conservadurismo original del partido; por ejemplo, en 1985 la plataforma del PAN enfatizaba la importancia de la ley y el orden frente a la justicia social; por otra parte, en ese momento el partido no exigía la reprivatización de los bancos que habían sido nacionalizados en 1982, sino la creación de agencias regionales destinadas a apoyar las actividades de las empresas medianas y pequeñas.¹⁹⁶ El cambio hacia plataformas de gobierno más precisas se aceleró por efecto del acceso al poder. De acuerdo con algunos autores, como los gobiernos panistas, son diversos y responden a las condiciones del medio, es decir, a los intereses y las necesidades locales, ahora tienen programas de acción comunes y definidos que son perfectamente distinguibles de los programas de los gobiernos priistas.¹⁹⁷ Acción Nacional en el gobierno local ha introducido reformas que han aumentado la eficiencia administrativa, y su estilo gerencial contrasta con los patrones establecidos de la administración local. Han tratado de modificar las relaciones entre los diferentes estratos de gobierno,

combatiendo el centralismo; han revisado las leyes electorales, como corresponde a todo partido que llega al poder, han lanzado campañas anticorrupción cuyo blanco principal han sido sus predecesores del partido oficial, como ha ocurrido en Jalisco, a pesar de que este tipo de iniciativa revela un espíritu de revancha que pone en tela de juicio sus promesas de campaña en cuanto a otorgar mayor autonomía a los poderes Legislativo y Judicial. Más todavía, estas acciones han politizado la impartición de justicia.

Todos estos cambios parecen insatisfactorios para quienes insisten en que Acción Nacional no tiene una oferta política clara o un programa positivo de gobierno, sino que reacciona a las iniciativas del PRI o del PRD. A pesar de que algunos ven en esta supuesta falta de programa una debilidad, en realidad puede tratarse de la expresión de una posición ideológica: las propuestas programáticas del PAN son escasas, simplemente porque el partido cree que mejor gobierna quien menos gobierna.¹⁹⁸ El antiestatismo ha sido una constante en la doctrina del partido, la consecuencia lógica de esta posición es la privatización de muchas áreas que la Revolución Mexicana y, en algunos casos, el liberalismo mexicano del siglo XIX reconocieron como cuestiones que pertenecían a la esfera de lo público. Así, uno de los presupuestos básicos del partido ha sido que el Estado mexicano, no debe ser responsable del crecimiento económico. Acción Nacional siempre ha sostenido que el Estado debería limitarse a cumplir funciones de vigilancia y orientación general. Desde esta perspectiva los panistas han criticado en forma persistente el gasto público, la existencia de empresas públicas y el intervencionismo económico estatal. También han combatido la participación del Estado en la educación y han defendido consistentemente las pretensiones de la Iglesia católica de ejercer un liderazgo social amplio.

En cambio, habría que señalar que mientras en materia económica o política los panistas mantienen las que parecen ser actitudes liberales, en términos de conductas sociales y moralidad pública se apoyan en las normas asociadas con el catolicismo y justifican la intervención de las autoridades públicas cuando se trata de defender esta moralidad. En el ámbito local más de uno de los gobiernos de

Acción Nacional ha intentado lanzar campañas en contra de la prostitución, la homosexualidad y hasta la minifalda; han tratado de impedir que se celebren espectáculos que consideran inmorales, por ejemplo el carnaval, y que se lleven a cabo campañas de información acerca del SIDA, y son enemigos declarados del control de la natalidad, o de la planificación familiar y del aborto.

No obstante estas líneas generales de acción, que le dan un marco de referencia común a los gobiernos panistas y a muchos de sus simpatizantes, la calidad de partido de protesta del PAN acentúa la diversidad de una organización cuya estructura ha sido —como la de cualquier partido liberal— de cuadros característicamente laxa. En adición a lo anterior, desde principios de los años ochenta Acción Nacional se convirtió en el portavoz de los intereses locales en su lucha contra el gobierno federal por la autonomía municipal y la soberanía estatal. Este desarrollo ha convertido al partido en una federación variopinta de partidos de notables locales. Así, puede también afirmarse que las políticas de Acción Nacional no son ampliamente conocidas porque, como se ha dicho, hasta 1996 únicamente había tenido responsabilidades de gobierno de índole municipal y estatal, y como es natural, sus programas de gobierno responden a circunstancias, necesidades y recursos locales. Por esta razón los programas son mal conocidos en el ámbito nacional, pero además tampoco tienen interés nacional. Por otra parte, las administraciones panistas también han tendido a ser bastante pragmáticas, dada justamente la variedad de circunstancias a las que responden.

No obstante, la relación entre el PAN y los intereses locales es en sí misma una definición en relación con lo que es una línea crucial de política: la descentralización, que se ha convertido en la piedra de toque de los gobiernos panistas. Es decir, la relación entre el nivel local —los intereses locales y el gobierno federal— es el tema general que le imprime una cierta coherencia nacional al comportamiento panista. De hecho, la movilización electoral de 1985, que fue el punto de partida del ascenso de Acción Nacional como una oposición relevante para el funcionamiento del sistema político, puede también ser leída como una rebelión, una fronda de la provincia en contra de

la capital de la República, que protestaba por los excesos del centralismo político y económico.

La extraordinaria habilidad del partido para ampliar su presencia a casi todos los estados de la República en menos de seis años, se explica por una política de alianzas con fuerzas locales existentes. De esta manera el PAN se ha convertido en el campeón de la autonomía local y ha servido también como un poderoso trampolín para figuras y fuerzas locales que gracias al partido han adquirido relevancia nacional. Pero el efecto más notable de la política de alianzas con las fuerzas locales ha sido el incremento de la presión sobre la estructura federal para la descentralización del poder político. Asimismo, el ascenso del localismo ha ampliado el margen de autonomía de los equilibrios políticos nacionales en relación con los conflictos locales y las tensiones regionales, y viceversa. Si los partidos políticos son la proyección institucional de clivajes sociales, el progreso de Acción Nacional en la última década indica que la principal fuente de conflicto político en México actualmente es la brecha que separa a algunos estados fuertes, como Baja California, Chihuahua y Jalisco, del gobierno federal.

Las ganancias de esta política son evidentes. Hoy día Acción Nacional encabeza la lucha en contra de la centralización política con costos mínimos en términos de organización y coordinación. Al hacerlo el partido viaja en un coche rápido, pero prestado. Las bases de apoyo del PAN varían de un estado a otro; en algunos, como por ejemplo en el estado de Querétaro, los avances del partido son consecuencia del número creciente de migrantes de cuello blanco provenientes de la Ciudad de México, mientras que en otros como Guanajuato, la variable religiosa es determinante para explicarse el triunfo del PAN.

El liderazgo panista reconoce la amenaza que encarna el fortalecimiento de corrientes de opinión en el interior del partido, organizadas en torno a los gobernadores, tanto a los que están como a los que estuvieron en el poder. Esta nueva casta de líderes políticos, desde Ernesto Ruffo en Baja California, Francisco Barrio en Chihuahua y el muy notorio Vicente Fox en Guanajuato, son hoy el mayor desafío a la coherencia y a las posibilidades de éxito del

partido en el ámbito nacional.

Las tensiones entre los gobernadores y la jerarquía central del partido salieron a la luz pública al iniciarse 1996, cuando se eligió a su nuevo presidente, Felipe Calderón Hinojosa, en sustitución de Carlos Castillo Peraza. Entonces reapareció la vieja fractura entre las familias católica y empresarial del PAN. De hecho, esta fractura también podría ser el motivo profundo de los numerosos silencios programáticos del partido, en vista de que la organización tiene que mantener un equilibrio entre las dos familias que comparten un rechazo común al estatismo, al populismo y al PRI, pero que tienen diferencias muy importantes en relación con aliados políticos, y políticas económicas y sociales. Sus diferencias se derivan de que, mientras los católicos se adhieren a la doctrina social de su Iglesia, los laicos, más orientados hacia la defensa de la iniciativa privada, tienden a ser más pragmáticos, dado que su identidad política no está vinculada con una creencia religiosa, y también muestran mejor disposición a negociar con otras fuerzas políticas y a apoyar medidas liberales o neoliberales de política económica.

En estas circunstancias Acción Nacional requiere de una fuerza unificadora que contrarreste el potencial fragmentador de la diversidad. Esta fuerza puede encontrarla probablemente en el generoso abrazo de la Iglesia católica. La elección de Calderón Hinojosa es una derrota para la familia empresarial y para los gobernadores. El liderazgo católico —que hoy representa Calderón—, quien en la elección interna resultó victorioso ante el exgobernador de Baja California, Ernesto Ruffo, ha estado considerando la democracia cristiana como una opción de desarrollo para el partido que le permitiría ampliar su base social. Sin embargo, esta decisión puede precipitar la deserción de poderosos empresarios, la pérdida de influencia y de recursos materiales que han sido cruciales para la promoción de Acción Nacional como fuerza política auténticamente nacional. Así pues, hoy día el partido enfrenta un dilema difícil. Para ser por fin una alternativa nacional el partido en el gobierno primero tiene que elegir entre el poder y la gloria.

¹⁸⁹ Durante los años ochenta y como en otros casos, Acción Nacional recurrió a las

tácticas de la resistencia civil, que consistieron principalmente en bloquear avenidas de intensa circulación o las entradas de edificios públicos, para presionar a las autoridades y movilizar el apoyo de la opinión pública. La mayor parte de estas protestas estaban vinculadas a desacuerdos poselectorales. Sin embargo, al optar por este recurso el PAN no estaba de ninguna manera renunciando a su compromiso con el cambio político por medios legales e instituciones establecidas.

¹⁹⁰ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) es el ejemplo extremo de la oposición antidemocrática. Sin embargo, su actuación no está considerada en este análisis porque es una organización guerrillera que, como tal, cree en lo que considera la indiscutible superioridad de la violencia frente a las elecciones como medio para lograr el cambio político.

¹⁹¹ Para la distinción entre oposición leal, semileal y desleal, véase Juan J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1978.

¹⁹² “Un indicador de un comportamiento semileal, y fuente de percepciones que conducen a cuestionamientos acerca de la lealtad de un determinado al sistema del que forma parte, es su voluntad para alentar, tolerar, encubrir, excusar o justificar las acciones de otros participantes que violan los límites de los patrones políticos legítimos e institucionales en una democracia. Los partidos se vuelven sospechosos cuando, con base en la afinidad ideológica, la coincidencia en relación con objetivos últimos o algunas políticas, en particular, distinguen entre fines y medios. Rechazan los medios por indignos y extremos, pero los disculpan y no los denuncian públicamente porque aceptan los objetivos perseguidos [...]”. *Ibid.*, p. 32.

¹⁹³ El desempeño del Partido de la Revolución Democrática fue decepcionante porque en la mayoría de los estados no obtuvo un porcentaje significativo del voto, excepto en Michoacán, plaza fuerte del cardenismo, donde llegó en segundo lugar en una cerrada competencia por la gubernatura, con 34% del voto frente al candidato del PRI que obtuvo 40%. Acción Nacional recibió 24% de los votos, nueve puntos porcentuales más que en 1994. En Michoacán el PRD también ganó casi 45% de los ayuntamientos, la mayoría de ellos rurales, y algunos más en otros estados donde nunca había tenido una presencia importante, como por ejemplo Sinaloa y Tamaulipas. Algunos otros ayuntamientos quedaron en manos de partidos menores, como el Partido del Trabajo, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

¹⁹⁴ Entre 1939 y 1979 el PAN obtuvo un total de 120 posiciones de elección popular —cifra que incluye escaños en el Congreso en los ámbitos federal y local— y posiciones en los ayuntamientos. Entre 1982 y 1991 Acción Nacional conquistó 187 posiciones de este tipo.

¹⁹⁵ Para una noción general de los gobiernos panistas en diferentes estados, véase Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995. Véase también Yemile Mizrahi,

“Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, segundo semestre de 1995, pp. 177-205.

¹⁹⁶ Contra la creencia general de que la reprivatización de los bancos que llevó a cabo el gobierno del presidente Salinas fue una concesión a su flamante aliado político, el PAN. Esta medida no era una prioridad para los panistas, pues una buena parte de su electorado está integrada por empresarios medianos y pequeños que han sido tradicionalmente quienes más han sufrido las políticas de la banca privada. Lo mismo podría decirse de la liberalización comercial, que tampoco propuso el PAN, por las mismas razones que lo alejaron del tema bancario.

¹⁹⁷ Véase Mizrahi, *op. cit.*

¹⁹⁸ Unas semanas antes de los comicios presidenciales de 1994 se publicó un libro que contenía las propuestas de gobierno de los nueve candidatos que participaron en la contienda. El documento presentado por Diego Fernández de Cevallos ofrece respuestas escuetas a las 50 preguntas que sobre diversos temas se le hicieron; tiene 26 páginas frente a las 61 del documento de Ernesto Zedillo y a las 52 del de Cuauhtémoc Cárdenas. Véase Federico Reyes Heróles (coord.), *50 preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas. 21 de agosto de 1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

LA (DES)CENTRALIZACIÓN EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS

Mauricio Merino

La descentralización es un proceso relativamente nuevo para el lenguaje y las prácticas de la administración pública mexicana. De ahí que una revisión estrictamente sexenal no sea suficiente para seguir sus huellas, pues los cambios que ha producido en el quehacer gubernamental del país comenzaron en los años setenta, aunque no se haya convertido en un asunto de interés político prioritario sino hasta la segunda mitad de la década de los ochenta.¹⁹⁹ Se trata así de un proceso que dura ya al menos cuatro sexenios y que en consecuencia conviene estudiar desde esa perspectiva, tomando en cuenta que en cada uno de esos periodos de seis años se retomaron los instrumentos y las definiciones jurídicas que venían de atrás, para imponerle nuevas modalidades. De modo que una revisión aislada del sexenio que gobernó el presidente Carlos Salinas de Gortari resultaría, al menos en este caso, engañosa: si se omitieran los esfuerzos previos, podría producirse la impresión de una descentralización mucho más amplia de lo que en realidad fue.

El tema surgió, en principio, como una reacción tardía frente a las dificultades que empezó a plantear la excesiva concentración de las decisiones en el gobierno nacional del país hacia finales de los años sesenta.²⁰⁰ Pero la idea de revertir aquel larguísimo proceso de centralización política y administrativa no cobró carta de identidad nacional sino hasta el momento en que se agotó el modelo de desarrollo que había operado por décadas. De ahí que el propósito de descentralizar haya surgido como una herramienta para afrontar la crisis de ese modelo, con opciones inéditas hasta entonces. Fue así un proceso de innovación, rasgo que ha mantenido hasta la fecha, pero también de reconocimiento de los errores acumulados por una

administración pública nacional que intentó abarcar más de lo que podía.²⁰¹

Entre los propósitos explícitos de la descentralización que desde entonces se puso en marcha y las estructuras institucionales del país aparecieron, sin embargo, contradicciones y dificultades que no estaban previstas, y que forman el principal foco de interés de este artículo. Se discuten en tres secciones complementarias: en la introducción se señalan las premisas que atañen al proceso mismo de la descentralización que ha tenido lugar en México, sobre la base de las dificultades que han surgido entre una estructura gubernamental diseñada para concentrar decisiones y las nuevas necesidades de descentralización. La segunda parte, dedicada a las etapas de la descentralización, es una breve descripción del modo en que fueron evolucionando esos nuevos instrumentos administrativos empleados por el gobierno nacional, así como sus principales obstáculos políticos e institucionales. La tercera parte, las contradicciones pendientes, pone énfasis en las cuatro trabas de mayor peso que han complicado la descentralización hasta nuestros días. Y, finalmente, el artículo concluye con una reflexión acerca de los desafíos que podría afrontar el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en esta delicada materia, como una suerte de conclusión.

INTRODUCCIÓN: LAS PREMISAS DEL PROCESO

Desde un principio, la descentralización se planteó como un desafío nuevo para las estructuras políticas y jurídicas del Estado. No fue una decisión administrativa aislada, sino algo más profundo que atravesaba por un entramado institucional diseñado desde sus orígenes de manera central. Y de ahí que brotara, desde los primeros pasos que se ensayaron en favor de ese proceso, una larga lista de dificultades políticas y legales que tomaría tiempo comenzar a desmantelar: en contra de la descentralización no sólo pesaban las inercias políticas de un régimen atrapado por la hegemonía indiscutible de un solo partido —inercias que se traducían a su vez en formas específicas de control y de disciplina partidista entre gobernadores y presidentes municipales—, sino muchos años de

prácticas administrativas dirigidas, implantadas y evaluadas desde las oficinas del gobierno de la República. Inercias y tradiciones que habían producido leyes y formas institucionales de relación entre la federación y las autonomías formales de estados y municipios, muy distintas de las que exigía la descentralización. La otra cara del presidencialismo como sistema, que no sólo se manifestaba en la acumulación de funciones, atribuciones y recursos en el gobierno nacional, sino también en las relaciones intergubernamentales que suponía un federalismo sometido a la voluntad del presidente de la República.

Esa acumulación centralista de medios y mandos tenía su correlato en la ausencia equivalente de administraciones públicas sólidas en los estados y en los municipios. No es una exageración decir que éstas solían transformarse con cada nuevo periodo de gobierno local, ni que las únicas dependencias realmente estables en esos niveles de gobierno eran, acaso, las ordenadas desde el centro de la República. Basta revisar las constituciones y las leyes orgánicas de las administraciones públicas de los estados para advertir la homogeneidad de ordenamientos por encima de la diversidad regional: la identidad de principios con las instrucciones enviadas desde el gobierno nacional. Una identidad forzada, sin duda, en la medida en que cada entidad ha conservado sus rasgos propios, pero que resultó funcional a la etapa del desarrollo administrativo mexicano en la que todo o casi todo se orientaba efectivamente por las instrucciones del presidente de la República.

Y es que el sistema político mexicano fue ciertamente funcional al modelo de desarrollo instaurado en México desde mediados de los años cuarenta, basado en una economía cerrada, de mercado interno y con fuertes controles políticos corporativos. Un sistema político que no sólo incluía el predominio de un solo partido —que era en realidad el núcleo donde se procesaban los conflictos políticos—, sino que suponía también la centralización necesaria de las decisiones de talante administrativo. El partido y la presidencia de la República constituían los dos ejes del sistema político en su conjunto, al que se subordinaban las entidades federativas, gracias al modo en que eran impuestos los candidatos oficiales en los puestos de decisión política

regional.

No obstante, cuando el modelo de desarrollo comenzó a dar muestras de agotamiento y el sistema político ya no pudo seguir respondiendo con la misma eficacia a las nuevas demandas planteadas por una sociedad cada vez más participativa y más renuente a los conductos políticos señalados por el partido oficial, una de las primeras salidas que encontró el régimen para abrir el camino de la liberalización política fue el del reforzamiento de las capacidades de respuesta de los gobiernos estatales y municipales.²⁰² Así la primera intención explícita de la descentralización fue la de encontrar alternativas frente a los reclamos de una sociedad que exigía solución a los problemas del desarrollo urbano acelerado y a las crecientes muestras de desigualdad social y regional. Se planteó entonces una suerte de descentralización controlada desde el gobierno de la República, durante toda la primera etapa que duraría hasta finales de aquella década.

Más tarde, sin embargo, la descentralización ya no sólo se concibió como un instrumento para el mantenimiento del viejo control político corporativo, sino como una opción eficaz para paliar los efectos sociales más duros de la crisis económica que estalló en 1982. Si el proceso comenzó como una forma de mantener la estabilidad política del país, sin quebrantar, sin embargo, las redes del sistema político en su conjunto, después de la llamada “crisis de la deuda” se concibió, además, como una vía para hacer más eficiente el aparato administrativo federal ante los desafíos planteados por la quiebra definitiva del modelo de desarrollo. Fue esa crisis la que disparó en definitiva el proceso, en busca del incremento de la capacidad de respuesta administrativa de todos los niveles de gobierno. Pero la debilidad de las instancias locales se convertiría, paradójicamente, en un grave obstáculo. Cuando la descentralización comenzó a plantearse en México como una alternativa plausible, saltó a la vista que la mayor parte de los estados carecía de la infraestructura física, institucional e incluso de los recursos humanos suficientes para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía. Hubo entonces que ir más despacio, pues las administraciones públicas estatales y municipales carecían de los

medios para atender con verdadera eficacia —como quería el gobierno nacional— asuntos tan relevantes como la educación o la salud de los mexicanos. Y a esa carencia se sumaron, además, las resistencias sindicales y burocráticas que veían a la descentralización como una pérdida de influencia política. En los años ochenta, en consecuencia, se quiso descentralizar de prisa, pero no se pudo: detrás de las inercias y de las instituciones generadas desde el gobierno nacional, estaba un amplio vacío regional, mezclado con la oposición interna de sindicatos y funcionarios federales. Y en algunos casos, algo peor: viejas estructuras políticas de poder local, bien arraigadas y muy distantes de las bondades aparentes que anunciaba la descentralización.

La ausencia de administraciones públicas regionales y locales sólidas y diferenciadas originó entonces un nuevo cauce de reglamentaciones federales y generales que buscó remplazar las carencias con nuevas definiciones de alcance nacional. Se siguió así una lógica simple: para descentralizar había que diseñar un formato común para todas las entidades. Leyes *ad hoc* que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogeneización. Más allá de las diferencias obvias entre cada estado de la República —y con mayor rigor, entre cada uno de los municipios—, la federación optó por aplicar políticas homogéneas. Desde su punto de vista, ayudaba así a crear las instituciones que hacían falta sin complicar la operación administrativa de las decisiones tomadas. Sobre la práctica, en todo caso, brotarían las diferencias. Comenzó entonces la descentralización finalmente diseñada en el centro, y auspiciada por la legislación federal.

Los mayores avances de la descentralización, así entendida, se dieron, en consecuencia, no tanto por el reforzamiento de las instituciones políticas y administrativas de cada uno de los estados o de los municipios, cuanto por la creciente absorción de responsabilidades por parte de las delegaciones regionales del propio gobierno nacional. No fue casualidad en ese sentido que los primeros pasos se hayan dado en materias tradicionalmente atendidas por las delegaciones federales de salud y educación que, paulatinamente, se

fueron acercando a los servicios prestados en esas mismas materias por los gobiernos de los estados. Ni tampoco que una dependencia federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), haya sido la responsable directa de dirigir e implementar todo ese proceso de coordinación de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno, sobre la base de una política que privilegiaba los criterios generales sobre las diferencias específicas de cada una de las regiones del país. La debilidad de las estructuras de gobierno estatal era tan acusada, en todo caso, que el gobierno federal optó primero por descentralizarse a sí mismo, para luego reunirse con las administraciones públicas de los estados.

En suma, la descentralización en México no se entendería sin tomar en cuenta, al menos, dos premisas básicas: la primera, que se trata de un proceso relativamente reciente, y claramente ligado a las reformas que el Estado se vio forzado a introducir por razones de control político, cuando el modelo de desarrollo seguido desde los años cuarenta comenzó a dar muestras de agotamiento. Una descentralización reactiva que, sin embargo, encontró en las ausencias de las administraciones públicas estatales uno de sus mayores obstáculos, obligando desde el centro al diseño de leyes nuevas que intentaron llenar ese vacío. Y de aquí la segunda premisa, que, paradójicamente, la descentralización no ha tendido al reconocimiento de la diversidad regional mexicana, sino a la homogeneidad de criterios, políticas e instrumentos, pues los estados han de aprobar leyes comunes y de aceptar formatos iguales para acceder a las ventajas políticas y administrativas de la descentralización. Los rasgos peculiares de estados y municipios, en cambio, se han entendido como trabas que complican el proceso. De modo que para impulsar la mayor descentralización posible ha sido preciso, en una nueva paradoja, tratar de igualar las condiciones inevitablemente diversas de los gobiernos locales.

LAS ETAPAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Sin perder de vista aquellas premisas, se han sucedido por lo menos tres etapas durante ese proceso. La primera, que fue de 1971 a 1982,

se ocupó primordialmente de establecer las bases primordiales de coordinación entre niveles de gobierno tradicionalmente conectados por la vía política del partido oficial, pero francamente desarticulados en casi todo lo referente a la administración pública. A esa primera etapa de coordinación siguió la de planeación del desarrollo que, entre 1983 y 1988, cubrió todo el sexenio de Miguel de la Madrid y los años del ajuste producido por la crisis de la deuda. Se buscó entonces el aprovechamiento de la experiencia previa en materia de coordinación para impulsar —por primera vez— una política completa de descentralización, que intentó multiplicar la capacidad de respuesta de los tres niveles de gobierno ante las crecientes demandas acumuladas y la incapacidad del gobierno nacional para sostener los mismos canales que habían venido funcionando con el modelo de desarrollo anterior. Fue en esa etapa cuando surgieron las principales contradicciones entre la voluntad de descentralizar y las debilidades de los gobiernos locales. Finalmente, la tercera etapa comenzó con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y la idea de reformar el Estado, abarcando desde 1989 hasta 1994. En ella, las experiencias previas en materia de descentralización se aprovecharon por el gobierno de la República para diseñar un solo mecanismo de colaboración intergubernamental que se subordinó a la política social del sexenio y, especialmente, al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Es en esta última etapa en la que brotó con mayor nitidez la paradoja de la descentralización homogénea y la rápida sustitución de las administraciones locales por las delegaciones del gobierno nacional, ante la necesidad de obtener resultados lo más pronto posible. Tres etapas que, al final, revelan las dificultades que nos interesan en un proceso continuo que dura ya más de 20 años.

I

La primera etapa, de coordinación entre los ingresos fiscales y los presupuestos de egresos de la federación y de los estados, tuvo dos fechas de inicio: marcado de un lado por la creación del primer Comité Promotor del Desarrollo Económico y Social (Coprode) en el

estado de Yucatán, en 1971; y de otro, el establecimiento del primer convenio de coordinación fiscal —relativo al desaparecido impuesto sobre ingresos mercantiles—, en 1973.²⁰³ Es una primera fase, tímida todavía, que ensaya sin embargo los primeros caminos de las relaciones intergubernamentales en México.²⁰⁴ Aún no se hablaba de descentralización, sino de coordinación entre niveles de gobierno. Ni se trataba tanto de disminuir el ámbito de competencias del centro, y sí de incorporar los estados a una nueva dinámica favorable, sobre todo, al desarrollo social del país. Fue, sin embargo, una etapa rica en experiencias para el futuro y también respetuosa de las formas legales.

De hecho, los primeros esfuerzos de coordinación en materia fiscal y de inversiones partieron de la necesidad de replantear los criterios de soberanía estatal que estaban vigentes en ese tiempo, tanto para evitar las cargas económicas que suponía una doble tributación como los despilfarros derivados del desconcierto en la inversión pública nacional. Había, en efecto, que coordinar el cobro del impuesto más importante de México y la orientación de los gastos. De modo que con aquel acuerdo fiscal que culminó en 1973 nació el sistema de participaciones que habría de regir en adelante la distribución de recursos fiscales entre la federación y los estados, mientras que el comité creado como experiencia piloto en Yucatán se reproduciría ya hacia 1975 en todos los estados del país. Cargas fiscales e inversiones, ingresos y gastos entraron de esa manera en una dinámica que no habían conocido antes. Los estados obtuvieron más recursos y comenzaron a contar realmente en las principales decisiones de gasto tomadas por el gobierno central.²⁰⁵ Pero todavía eran buenos tiempos para el erario, pues el modelo de desarrollo aún no agotaba sus innumerables promesas, y la coordinación fue vista entonces como un buen camino para sumar a las administraciones locales de México a la fiesta de los dineros y la ruta de la liberalización política que exigían las circunstancias nacionales.

El auge petrolero de mediados de los años setenta auspició un fuerte incremento del gasto público, pero también exigió un sistema de coordinación fiscal mucho más sofisticado, que se instauró finalmente en 1980, con una nueva legislación sobre la materia. En

1980 se modificaron también las bases tributarias del país, y se eliminó el impuesto sobre ingresos mercantiles para dar paso al impuesto al valor agregado (IVA). La coordinación en materia fiscal, en consecuencia, se expandió a la mayor parte de los ingresos tributarios del país y los instrumentos fiscales de los estados quedaron sujetos a una fórmula de redistribución nacional de recursos entre entidades, que les hacía participar del ingreso fiscal total no solamente a partir de su población y de sus condiciones de mayor o menor pobreza, sino en función de sus aportaciones al fondo general participable: la coordinación fiscal comenzó así a premiar a los mejores y no sólo a los más pobres,²⁰⁶ aunque también depositaba en manos de la federación las decisiones sobre el destino final que tomarían los ingresos recaudados entre todas las entidades.²⁰⁷

Tres años antes, en 1977, se habían firmado los primeros Convenios Únicos de Coordinación (CUC) que sirvieron, por su parte, como herramienta para planear inversiones conjuntas entre la federación y los estados sobre la base de un instrumento programático homogéneo. Con los llamados CUC —y los Coprode creados antes— los gobiernos federal y estatal comenzaron a extender las bases de las relaciones intergubernamentales de México. Dineros aportados por ambas partes, a través de un ramo específico del presupuesto de egresos de la federación, permitieron iniciar proyectos nuevos de desarrollo social —el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural Integral (Pider), entre ellos—, y ensanchar, simultáneamente, los ámbitos de dirección y de control del gobierno nacional sobre las administraciones locales, pues mientras mayores eran los recursos depositados en ese instrumento de coordinación, mayor era también el tramo de normatividad impuesto por el gobierno de la República

Aquella primera fase, la etapa de coordinación, fue pues de una indiscutible trascendencia. Sus ecos todavía perduran, pero no fue una etapa de descentralización propiamente dicha. Sentó las bases de la coordinación fiscal que prevalece hasta nuestros días, abriendo las puertas para que la federación y los estados pudieran definir e instrumentar —implementar, se dice ahora— políticas públicas comunes. Estableció los comités y los convenios que le dieron sentido administrativo y jurídico a las relaciones entre gobiernos, fijando

también el cauce programático de las inversiones conjuntas. Abrió las puertas de la descentralización: le dio instrumentos propicios, pero no la promovió.

Los estados comenzaron a cobrar impuestos homogéneos, bajo vigilancia federal, para obtener la mayor parte de sus ingresos a través de las participaciones que les eran asignadas, posteriormente, de la bolsa fiscal general. Y al menos una porción de sus gastos, al mismo tiempo, pasaba a formar parte del otro convenio anual suscrito con la federación para emprender programas de gasto público diseñados, en la mayor parte de los casos, en las oficinas del gobierno nacional. No está de más recordar, en ese sentido, que en aquella primera etapa nació también la Secretaría de la Presidencia —más tarde convertida en Secretaría de Programación y Presupuesto y actualmente en Secretaría de Desarrollo Social—, como la instancia administrativa federal encargada de concertar todos los esfuerzos nacionales en materia de planeación y de gastos coordinados. Una secretaría fundamental para entender ese proceso, pues en ella han descansado, desde los años setenta, las relaciones de la federación con los estados. Y no es casual que por ella hayan pasado los cuatro últimos candidatos del PRI a la presidencia de la República.

II

Sin embargo, la descentralización no vendría sino hasta la segunda etapa de este recuento, que comenzó con el sexenio que afrontaría la crisis del modelo de desarrollo: el del presidente Miguel de la Madrid. Fue una fase mucho más intensa que la anterior —a pesar de su corta duración de seis años—, sobre todo en cuanto al empleo de aquellos instrumentos de administración pública diseñados con anterioridad. En 1983, en efecto, los CUC se convirtieron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), mientras que los comités promotores dejaron de ser presididos por el gobierno de la República para volverse parte de las administraciones estatales como Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades). Fue la etapa de la planeación del desarrollo, cuando todavía se creía que éste podía

controlarse con planes. Y sobre esa base se produjeron al menos tres cambios de relevancia: en primer lugar, la descentralización se asumió plenamente como una política del Estado verificándose, en consecuencia, los primeros esfuerzos sistemáticos para trasladar atribuciones, funciones y recursos de la federación hacia los estados. Ya no se trataba solamente de coordinar tareas, sino de aprovechar los instrumentos creados en la etapa anterior con la intención de descentralizar la vida nacional. Propósito explícito desde la campaña política de Miguel de la Madrid, que se convertiría en decreto presidencial hacia junio de 1984: el primero que conoció la administración pública mexicana en esa materia.²⁰⁸ A partir de ese decreto, hubo también un Programa Nacional de Descentralización puesto en marcha en enero de 1985, que permitió incluir a los gobiernos estatales en no pocas de las decisiones que solían tomarse de manera exclusiva por las dependencias nacionales.

Aquel programa estableció —bien instalado en la moda de la planeación nacional—, tres vertientes paralelas de ejecución: la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos de los estados; la desconcentración de facultades a las propias dependencias regionales de la administración pública federal, y la reubicación de organismos y empresas o de unidades administrativas del sector central de la administración pública, fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Fue entonces cuando empezaron también los intentos de descentralización de los servicios educativos y de las funciones asignadas a la Secretaría de Salud; cuando se descentralizaron las decisiones en materia de construcción de carreteras locales y varias empresas paraestatales pasaron a formar parte de los gobiernos de los estados. Ciertamente, no se cambió el panorama del centralismo administrativo y político con el que se ha gobernado México desde finales del siglo pasado. Pero al menos se permitió la desconcentración de funciones hacia las delegaciones de todas las secretarías de Estado de manera sistemática, y la reubicación de 60 000 empleados hacia distintas partes del territorio del país. Fue un programa hecho a la medida del gobierno nacional, sin duda, que apenas tomó en cuenta los rasgos singulares

de los estados, pero era lo mejor que se había hecho hasta entonces, y probablemente lo mejor que se ha intentado hasta ahora.

Durante aquella segunda etapa se formularon también las reformas constitucionales que le dieron cabida a la coordinación como una vertiente jurídica válida para asentar las relaciones intergubernamentales de México. Fue una decisión importante para el tema que nos ocupa, pues antes de 1983 esa vertiente no existía en las leyes de México. Existía otra cosa: la concurrencia legal de facultades, que, sin embargo, se limitaba a las políticas que expresamente señalara el texto constitucional: la educación, la salud, el ordenamiento territorial, las cuestiones agrarias y laborales, y la administración de la justicia penal. En rigor, ninguna otra materia se consideraba concurrente. Y en consecuencia, todos los intentos de coordinar áreas chocaban con el obstáculo de un federalismo formal y rígido, que suponía un enfrentamiento de atribuciones y de legislaciones distintas cada vez que se intentaba crear un nuevo ámbito de descentralización. De modo que si los estados querían participar, no sólo tenían que crear leyes e instituciones que no tenían, sino incluso esperar a que la Constitución les diera cabida en la concurrencia. Era en éste, como en ningún otro espacio, donde saltaba a la vista con nitidez el largo proceso de concentración de poderes, reales y legales, que dieron forma al centralismo político y administrativo de México.

Las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, en cambio, abrieron una puerta de escape. Considerada como una de las cuatro vertientes de la planeación nacional —junto con la obligación federal, y la concertación e inducción con los particulares—, la coordinación quedó inscrita como parte de las relaciones posibles, sin faltar a la ley. Con ella, la federación no abandonaba sus facultades acumuladas, ni los estados tenían que reinventarse del todo para comenzar a fortalecer sus administraciones públicas. Bastaba firmar acuerdos para crear nuevos espacios de relación conjunta, sin violentar los rigores del sistema jurídico. Sobre esa base se iniciaron los primeros procesos deliberados de descentralización en materia de educación y salud. En el primer caso, el camino de la coordinación sirvió para que el gobierno nacional promoviera la firma de acuerdos

intergubernamentales que, entre 1983 y 1987, llevaron al establecimiento de políticas homogéneas de educación básica y normal en todos los estados, y hacia el final del periodo, a la creación paulatina de Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), como órganos responsables de la administración de los sistemas federal y estatal en cada entidad. Y en cuanto a los servicios de salud, el mismo mecanismo de coordinación permitió, en efecto, que hacia marzo de 1984 se expidiera el decreto presidencial con las Bases para la Descentralización de los Servicios de Salud, que dio lugar a la primera etapa de ese proceso, mediante la “coordinación programática” de los servicios estatales y federal dirigidos a la población abierta. Más adelante, en junio de 1985, comenzaría una segunda fase de “integración orgánica” de los sistemas de salud de ambos órdenes jurídicos que permitiría la descentralización completa en 14 estados de la República.²⁰⁹

Finalmente, hay que señalar que en 1983 se aprobaron también las mucho más conocidas reformas al artículo 115 constitucional con el ánimo de transformar la dinámica municipal del país. Fueron las primeras que vieron al municipio como un auténtico nivel de gobierno desde 1917, permitiendo sin duda ensanchar la lógica de las relaciones intergubernamentales de dos a tres instancias jurídicas, políticas y sociales. Con aquellas reformas al 115, el municipio fue convidado a las mesas de la coordinación y, a través de ellas, a la descentralización que comenzaba a cobrar forma. Sería muy extenso relatar aquí la importancia de ese decálogo de reformas constitucionales pensadas para el municipio o abundar sobre sus consecuencias visibles. Baste subrayar que no sólo abrieron el debate sobre las posibilidades de los gobiernos locales, sino que inauguraron una reflexión que todavía está en curso, pues lamentablemente su visión sobre ese primer nivel de gobierno fue urbana, prestadora de servicios públicos y, nuevamente, homogénea: igual para todos los municipios de México, a pesar de sus muy evidentes diferencias de todo tipo.²¹⁰

Con todo, esa segunda etapa, ligada a la idea de la planeación del desarrollo, ha sido quizá la más fructífera hasta ahora. Se trataba de sumar todos los esfuerzos posibles, de todas las administraciones

públicas del país, hacia un conjunto de objetivos más o menos comunes. Eso ayudó a ventilar la necesidad misma de la descentralización y a reconocer las múltiples carencias institucionales que actuaban en contra. No fue poca cosa, pero a la postre el esfuerzo resultó incompleto. Ya hacia 1989 se habían abandonado las corrientes de planeación para inaugurar otro proyecto sexenal, complementario de la etapa anterior en cierto sentido, pero diferente en sus matices y alcances: el proyecto que nació con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, identificado con la idea de reformar el Estado.²¹¹

III

Esa tercera etapa se desdobló, fundamentalmente, en dos frentes: de un lado, el gobierno de la República continuó los procesos de descentralización que se habían iniciado antes: la educación pública, en particular, fue objeto de un proceso de federalización mucho más amplio que culminó en 1992 con una nueva legislación y un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que entregó facultades y recursos a los estados para operar los servicios educativos locales. También terminó el proceso de coordinación programática de los servicios de salud, y hubo un nuevo traslado de facultades hacia las delegaciones federales asentadas en todos los estados de la república. Aunque en ambos casos los procesos de descentralización iniciados antes adquirieron otros matices y, en el ámbito de los servicios de salud, se interrumpió el camino de la “integración orgánica” que estaba pendiente, optando, en cambio, por reforzar los alcances de la coordinación que originalmente aparecía solamente como una primera fase. Así, al llegar al final del sexenio de Carlos Salinas no se había integrado ningún otro servicio estatal de salud adicional a los que ya existían seis años antes.²¹² Y en cuanto a la educación, si bien se verificó un agresivo traslado de funciones y de recursos de la federación hacia los estados en materia de educación básica, también se centralizaron las decisiones fundamentales. Quedó claro, por ejemplo, que:

La federalización fue un proceso más amplio de lo que se identificaba solamente como descentralización educativa. Se superaron las dudas de quienes por descentralización entendían la regionalización de la educación básica, debido a que con la federalización también se fortalecieron las facultades de la SEP para asegurar una educación nacional y obligatoria.

De modo que, con toda su importancia, ese proceso significó mucho más un traslado de cargas administrativa que una descentralización propiamente dicha. De ahí el nombre finalmente adoptado: federalización.²¹³

Pero sobre todo, en ese sexenio fue creado el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como el instrumento más importante de todos cuantos haya definido el gobierno de la República en materia de política social. Y con él se consolidó la segunda definición de mayor trascendencia en el sexenio que nos ocupa: la descentralización como un proceso que abarcaba también a la sociedad. Privatización, desregulación, desincorporación, concertación, se convirtieron de prisa en palabras clave del gobierno de Carlos Salinas, y todas aludían a una mayor participación del mercado y de la sociedad civil organizada en los asuntos colectivos. Pero también señalaban una menor presencia del Estado. En ese sentido, el Pronasol se concibió, desde sus orígenes, como un instrumento que habría de permitir la descentralización de las decisiones en materia de gasto social directamente hasta los grupos de beneficiarios de cada uno de los proyectos, aunque en el trayecto pasara por alto a los gobiernos locales.²¹⁴

Montado sobre los instrumentos jurídicos, programáticos y administrativos que heredaba de las primeras etapas de este recuento —el Ramo xxvi del presupuesto de egresos de la federación; los Coplades y los CUD; los sistemas de planeación estatal y la vertiente de coordinación constitucional—, el Pronasol llevó el proceso hasta la organización de Comités de Solidaridad por cada una de las obras ejecutadas en los estados, en los que habrían de participar los beneficiarios directos de las obras convenidas. Pero al hacerlo de esa manera, inauguró también un largo debate sobre los efectos perversos de esa estrategia. La descentralización llevada hasta la sociedad parecía suponer, al mismo tiempo, un proceso inverso de

concentración de las decisiones fundamentales en el ámbito del propio gobierno nacional. Proceso contrario al que se había desarrollado entre 1983 y 1988, a pesar de haberse construido sobre las mismas bases. El dilema de la descentralización hacia los niveles inferiores de gobierno o hacia la sociedad parecía resolverse entonces en un juego de suma cero: o hacia unos o hacia la otra. Y se optó por la segunda.

En ese mismo sentido se inscribió la conversión del Convenio Único de Desarrollo (CUD), que había sido diseñado con una visión amplia de participación de las entidades federativas en todos los ámbitos de su desarrollo regional, en Convenio de Desarrollo Social (CDS), con el propósito de especializar a los gobiernos estatales y locales en la política de combate a la pobreza. Ese convenio nació junto con la sustitución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en mayo de 1992, por la nueva Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que, entre sus atribuciones, incluyó la de coordinar todas las relaciones intergubernamentales del país a fin de orientarlas hacia la política social del sexenio. Quedó claro, en consecuencia, que desde 1992 el Pronasol se habría de convertir en el lazo principal de esas relaciones entre gobiernos, y también que el resto de las políticas públicas quedarían bajo el control directo de las distintas secretarías del gobierno nacional. La última fase de la descentralización se resolvió, así, como una exclusión de los gobiernos estatales y locales frente a las prioridades sociales señaladas por la presidencia de la República.

En todo caso, en esa tercera etapa los gobiernos locales se orientaron hacia la política social y se reservó el resto de las políticas para la administración federal del país. Y el Pronasol en particular, supuso un diseño global de esa política válido para todos los estados. De ahí la crítica que se ha enderezado contra el programa: más allá de los rasgos singulares de cada entidad, e incluso de sus propias posibilidades de desarrollo institucional, el gobierno de la República diseñó los cauces de ejecución, impuso las reglas del juego y las vigiló celosamente hasta sus últimas consecuencias. En ellas, los estados y los municipios participaron como entidades ejecutoras de algunos de los programas, pero su influencia en la orientación de los gastos fue más bien limitada. Por último, el Pronasol no supuso un incremento

realmente significativo de las inversiones ejercidas por los gobiernos locales, sino una reagrupación de partidas presupuestales que, hasta 1988, aparecían dispersas en el presupuesto general de egresos de la administración federal. Lo que creció en esa tercera etapa, acaso, fue el gasto dirigido a la política social, mucho más que el despliegue de otras posibilidades de desarrollo para los gobiernos locales.²¹⁵ Pronasol, en suma, significó una suerte de descentralización operativa hacia la sociedad, tan cierta como una concentración final de las decisiones en el ámbito del gobierno de la República.²¹⁶

LAS CONTRADICCIONES PENDIENTES: EL RÉGIMEN DE CARLOS SALINAS

Cada una de las etapas que he descrito de manera sucinta produjo nuevas aportaciones al conjunto del proceso, aunque ninguna rompió del todo con su pasado inmediato, sino que agregó pautas y elementos adicionales de una manera típicamente incrementalista. Es decir, cada nuevo paso retomó los anteriores para adicionar algo más. Sin embargo, en ese trayecto también afloraron nuevas contradicciones que se fueron sumando, a su vez, a las generadas con anterioridad, hasta formar un abanico completo de dificultades reunidas durante el sexenio de Carlos Salinas. Una política de acrecentamiento en sus resultados, y también en sus asignaturas pendientes. ¿Cuáles son esas asignaturas que brotaron con nitidez en la última de las etapas de la descentralización? En las páginas siguientes se abordan cuatro de ellas, las que a mi juicio podrían ayudar a organizar una reflexión mucho más cuidadosa sobre las posibilidades futuras de ese difícil proceso, a la luz de sus principales contradicciones.

Son las que encontramos en efecto, en la forma de concebir la legalidad frente al manejo de las leyes: aunque ninguna de las acciones que se han desprendido de la descentralización ha ido abiertamente en contra de la Constitución, ni de los ordenamientos de alcance federal, lo cierto es que ese proceso tampoco se ha asentado del todo en el Estado de derecho. Cada vez que ha hecho falta, el proceso mismo ha generado en primer lugar, su propia legalidad *ad hoc* que no siempre ha coincidido con las normas

previamente establecidas ni ha exigido, en consecuencia, una revisión profunda de las contradicciones que han brotado a lo largo del camino entre los dos órdenes jurídicos que rigen el federalismo de México: cuando ha sido necesario, las leyes federales —y generales— se han impuesto sobre las de cada estado. Un segundo ámbito de contradicciones se encuentra en el diseño mismo de las instituciones locales y de sus administraciones públicas singulares, que por años se subordinaron a la supremacía del gobierno nacional y que abandonaron paulatinamente su propio desarrollo interno. El tercero ha permanecido, en consecuencia, en la utilización del criterio de coordinación como instrumento útil para suplir las debilidades locales pero sin haber logrado que ese mismo instrumento se convirtiera, en un recurso para fortalecer tal déficit. Finalmente se han manifestado contradicciones evidentes entre las múltiples diferencias que siguen poblando las regiones de México y la inevitable tendencia a la homogeneidad de criterios y de políticas para la descentralización que se han desprendido de los tres puntos anteriores. Pero veamos cada una de esas contradicciones por separado.

I

En primer lugar, debe subrayarse que el proceso no ha estado a salvo de dificultades legales. Por el contrario, las primeras contradicciones palpables aparecieron en ese ámbito de atribuciones cruzadas entre los dos órdenes jurídicos que supone la federación y los tres niveles de gobierno en los que se desenvuelve la administración pública. Si la concurrencia alude a aquellos órdenes legales de competencias, la coordinación cobija en cambio la participación de las tres formas de administración. Y entre ambas definiciones, se generó un nudo legal que no sólo dejó pendiente la revisión acuciosa de las facultades formales que le corresponden a cada nivel, sino que originó no pocas complicaciones adicionales. Hay dos ejemplos, entre varios, que podrían ilustrar bien ese problema: las leyes relativas al ordenamiento territorial y las competencias concedidas a los municipios de México

según el texto del artículo 115, reformado en 1983. Asuntos ligados, y de igual importancia para el desarrollo ordenado de las regiones de México, que, sin embargo, transcurren en medio de ambigüedades.

La planeación urbana ejemplifica muy bien esas dificultades. Se trata de uno de los ámbitos de concurrencia legal entre la federación, los estados y municipios desde 1976, cuando se modificaron tres artículos constitucionales para dar cobijo a esa política pública, expidiéndose la Ley General de Asentamientos Humanos. Siete años más tarde, la Constitución volvió a modificarse para introducir en ella la nueva política de fortalecimiento municipal. Esa reforma tomó algunas de las atribuciones que la Ley de Asentamientos Humanos de 1976 había concedido a los gobiernos de los estados, para trasladarlas a las instancias municipales. Pero en rigor no modificó la distribución de competencias que venía desde antes entre la federación y los estados, sino que reasignó las que ya estaban concedidas a estos últimos como parte de las nuevas facultades locales.²¹⁷ Pero entre 1976 y 1983 la mayor parte de los congresos locales expidió leyes estatales de asentamientos humanos y de ordenamiento territorial que regulaban la materia dentro de cada una de las entidades federativas. Esas leyes, congruentes con la primera reforma, entraron pronto en contradicción con la segunda. De modo que la regulación de asentamientos humanos se convirtió, al mismo tiempo, en una facultad concurrente de la federación y los estados, y en una competencia exclusiva de los ayuntamientos, pues ambas cosas aparecen en el mismo texto constitucional —y en las leyes secundarias— en dos artículos diferentes.²¹⁸ ¿A quién corresponde la obligación de planear el desarrollo urbano de México: a la federación, a los estados o a los municipios? La respuesta, con todos sus matices —planes de desarrollo urbano, autorización de fraccionamientos, declaratorias de uso del suelo, expedición de licencias de construcción, etc.—, se ha dejado, en la práctica, en manos de la legislación secundaria expedida por las legislaturas locales. Pero a sabiendas de que, según la interpretación jurídica que se adopte, esa legislación estará irremediablemente en falta con una o con otra versión constitucional. No obstante, en la medida en que el gobierno de la República ha optado por especializar a los gobiernos

locales en el desarrollo social —con el Pronasol a la cabeza—, esos asuntos laterales quedaron sin una definición concreta.

El ordenamiento territorial es, sin lugar a dudas, uno de los temas de mayor relevancia en materia de relaciones intergubernamentales, aunque lamentablemente no es el único caso. Sobre las nuevas facultades otorgadas a los ayuntamientos pesan además otros candados que también están inscritos en las legislaciones de los estados. Por ejemplo, las leyes de Hacienda municipal, que a fin de cuentas definen y autorizan los ingresos recaudables por los ayuntamientos; las leyes orgánicas municipales, que establecen detalles de su administración pública; las leyes locales de planeación, sobre las que se diseñan convenios municipales y las formas específicas de control sobre una buena parte de los presupuestos aprobados en cada ayuntamiento, y la cuenta pública de cada entidad, a las que deben sumarse las cuentas municipales para la aprobación final por parte de los diputados locales, por citar sólo los puntos más relevantes, son todas responsabilidades de los poderes legislativos de los estados y suponen una instancia legal intermedia, no siempre congruente, entre los imperativos supuestos por la Constitución general y las prácticas cotidianas del gobierno local.²¹⁹

No es exagerado decir que cualquier revisión acuciosa de las leyes que rigen las relaciones entre federación, estados y municipios —con excepción, quizá, de las de educación, salud y derechos humanos, que han sido renovadas en fechas recientes— acusaría muy serias contradicciones a partir de la división entre dos órdenes jurídicos autónomos entre sí, y tres niveles de gobierno que en la práctica han de compartir responsabilidades, funciones y recursos bajo la vigilancia y las instrucciones del gobierno nacional. De modo que esas contradicciones se han subsanado mediante los convenios de coordinación: los instrumentos jurídico-programáticos que han servido para indicar el camino de las políticas públicas, desde la visión propia del gobierno central.

Esas contradicciones no resueltas en los ámbitos legislativos condujeron, durante un largo proceso que abarca casi toda la historia de México, a la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo de la federación. Las claves del centralismo político mexicano no se entenderían a cabalidad sin tomar en cuenta los conflictos que llevaron a la formación administrativa e institucional del país. No interesa desarrollar ese complicado proceso en este artículo, pero no puede pasarse por alto el hecho de que nuestro presidencialismo ha sido más que un accidente político. Se trata de una forma institucional que está en el diseño mismo de nuestro Estado nacional y que no podría transformarse sin tomar en cuenta la debilidad de su contraparte: de las dependencias de la administración pública estatal y municipal. Es la otra cara de la moneda, que tampoco atendió el gobierno de Carlos Salinas: si de un lado había contradicciones patentes en materia legislativa, del otro había carencias notables en los gobiernos locales, que sin embargo no fueron motivo de una política específicamente destinada a paliarlas, pues lo fundamental estaba en la descentralización hacia la sociedad. Pero es evidente que no se puede aspirar a descentralizar la vida política nacional sin el piso administrativo local capaz de asumir las responsabilidades que supone cualquier traslado de competencias, funciones o recursos hacia los niveles locales.

No fueron pocas las dificultades afrontadas en los procesos de descentralización previos que olvidaron ese punto nodal. Y en el ámbito municipal no hay duda de que la precariedad es todavía mayor: buena parte de las reformas constitucionales de 1983 para fortalecer el municipio fracasaron durante el gobierno del presidente Salinas por la falta de continuidad, y por la debilidad creciente de los recursos financieros, técnicos y humanos de los ayuntamientos. No sólo por la pobreza que rodea a la mayor parte de los municipios mexicanos, sino porque la concepción misma de esas reformas — además de imaginar municipios urbanos— partió del supuesto de que los municipios debían prepararse gradualmente para asumir las nuevas funciones que la Constitución general les entregaba.²²⁰ Pero con el paso del tiempo fue quedando claro que esa preparación, que tenía que desplegarse simultáneamente en varios frentes, no podía

provenir de los propios ayuntamientos. De modo que a la postre, sus viejas carencias no sólo actuaron en favor de las decisiones tomadas desde el gobierno de la República, sino que incluso sirvieron para justificar el carácter centralista de esas decisiones.²²¹

III

La sustitución paulatina pero constante de facultades y recursos de los estados y municipios por parte de la federación se acompañó, en tercer lugar, de una suerte de distribución metaconstitucional de competencias entre niveles de gobierno. No se trató de una distribución formal sino práctica: como ya se ha dicho, los estados y los municipios fueron entendidos como entidades auxiliares en el desarrollo social del país, más que como gobiernos propiamente dichos. Una distribución que significó el ejercicio de recursos más o menos estables, dirigidos siempre hacia la política social, a través de instrumentos que en etapas anteriores fueron diseñados para la descentralización.²²² No es casual, en ese sentido, que el convenio intergubernamental haya cambiado tres veces de nombre: como ya vimos, nació como Convenio Único de Coordinación, se transformó luego en Convenio Único de Desarrollo y en 1993, en Convenio de Desarrollo Social. Una orientación específica hacia la política social que no estaba asentada, sin embargo, en la legislación constitucional. En rigor, los estados siguieron siendo libres de emprender cualquier acción de política pública más allá de los convenios suscritos con la federación. Pero en la práctica, tanto sus limitaciones propias como el entramado institucional que los rodeó les impidieron participar plenamente en otras áreas del desarrollo.

Los convenios intergubernamentales, en consecuencia, fueron los instrumentos predilectos del gobierno de Carlos Salinas para dirigir y controlar las políticas estatales desde las oficinas de la administración pública federal. Los recursos fueron prioritariamente hacia las áreas y con las modalidades definidas por el gobierno nacional, en la medida en que los gobiernos locales no pudieron romper las barreras que suponía una apertura programática diseñada de antemano.²²³ De

modo que la falta de recursos financieros y humanos, así como las leyes federales y generales que regulan las políticas públicas mexicanas, se opusieron al despliegue de las iniciativas locales que no estuvieron comprendidas en el ámbito explícito de los convenios de coordinación. Lo que condujo, a su vez, a limitar las posibilidades de desarrollo autónomo en las administraciones públicas estatales. En otras palabras: la probabilidad de éxito de una política pública, diseñada en el nivel estatal, disminuyó claramente cuando no pasó por el tamiz de la aprobación federal: cuando no fue objeto de los convenios anuales.²²⁴

Pero esa distancia entre políticas públicas y ámbitos formales de competencia fue todavía más amplia en los niveles municipales. Además de las contradicciones legales y de las limitaciones prácticas que ya se han señalado, la política municipal del gobierno de Carlos Salinas modificó la ruta de los años anteriores, sin adaptar la Constitución. En efecto, entre las políticas comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se destacó la idea de convertir al municipio en el “núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculados al bienestar social, el ordenamiento territorial y la ecología”.²²⁵ Políticas que son materia de concurrencia entre la federación y los gobiernos estatales, pero que no coinciden con las definiciones ofrecidas por el artículo 115 constitucional. El municipio entendido como un vehículo para la organización social podría responder mucho mejor a la realidad de la mayoría, sin duda, pero la Constitución los concibe como el gobierno de zonas urbanas. De modo que aun antes de buscar su aplicación general, las reformas municipales de 1983 cayeron durante el sexenio de Carlos Salinas en desuso: la orientación de las verdaderas políticas públicas del país condujo a los municipios hacia un derrotero diferente del que se había imaginado un decenio antes.

IV

Las contradicciones anteriores llevaron, por último, a una pérdida paulatina de la diversidad administrativa regional en busca de la

homogeneidad federal. Problema complejo, no sólo por sus consecuencias concretas en el desarrollo regional del país, sino por su trascendencia política. Controlados con eficacia a través de los convenios de coordinación y de las políticas sociales diseñadas en el nivel central, la mayoría de los gobiernos estatales y municipales se disciplinó a las instrucciones giradas por el presidente de la República, por razones completamente distintas a las atribuciones que les concedía la ley. Fueron las redes políticas partidarias y clientelares, en todo caso, las que permitieron la sobrevivencia de aquellas contradicciones. No obstante, esas redes atravesaron también por una competencia electoral inédita en el desarrollo político nacional, que planteó una nueva dificultad al gobierno de Carlos Salinas. Los tres gobiernos estatales de oposición que comenzaron a gobernar durante su periodo, partieron de una revisión mucho más acuciosa, de los ordenamientos jurídicos que los sustentaban. E hicieron aflorar, al menos en el terreno de la opinión pública, varias de aquellas contradicciones que hasta entonces habían pasado inadvertidas.²²⁶

¿Sería posible establecer una red de relaciones intergubernamentales firmemente asentada en la diversidad regional mexicana? Otras experiencias nacionales demuestran que no sólo es posible, sino que incluso suele ser mucho más provechoso en términos de una mayor eficacia administrativa. Pero en México esa posibilidad pasa por la doble dificultad que supone, de un lado, la transición de un régimen de partido prácticamente único —como le llamó el propio presidente Salinas— a otro de pluralidad partidaria y de alternancia en los cargos públicos; y de otro, la precariedad de las instituciones políticas regionales, tradicionalmente subordinadas al nivel federal. Si la coordinación entre niveles de gobierno se ha sustentado hasta ahora en las redes políticas mucho más que en el orden legal, las contradicciones que han producido esas prácticas no podrían sobrevivir en la democracia, a riesgo de sustentar relaciones entre gobiernos en un verdadero pantano legislativo. Pero, al mismo tiempo, la propia democracia podría caer en una trampa de administración pública si, repentinamente, todos los gobiernos locales intentaran atenerse puntualmente a la letra de la legislación

disponible. De ahí que las reformas constitucionales de 1983 no hayan sido inútiles sino inutilizadas al abrir la vertiente de coordinación, se descubrió también una puerta de escape cuya eficacia descansó en la disciplina política de los gobernantes locales.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UN DESAFÍO PENDIENTE

El proceso de descentralización que ha tenido lugar en México desde los años setenta, a pesar de todo, ha producido numerosos avances en las relaciones entre las administraciones públicas del país. Por encima de sus contradicciones y de la nueva centralización que trajo consigo el gobierno de Carlos Salinas, ese proceso ha permitido que las administraciones estatales y municipales hayan contado con mayores recursos de gobierno y que haya comenzado a asentarse la necesidad de desarrollar nuevos medios administrativos, humanos y financieros. Si bien el gobierno del presidente Salinas significó un freno a la dinámica de descentralización que venía de atrás, los cambios producidos a lo largo de las etapas anteriores, sumados a los avances en la alternancia política regional de los últimos años, han colocado el desafío federal como una de las prioridades de todas las agendas políticas.

El reto de mayor envergadura, sin embargo, sigue siendo el de la concentración del poder. Los procesos de (des)centralización que ha vivido México en estos años han sido fundamentalmente administrativos: los métodos de coordinación y las nuevas herramientas disponibles para mejorar las relaciones intergubernamentales han producido cambios de trascendencia en la forma de diseñar y de ejecutar los programas de desarrollo; pero no han descentralizado las decisiones, ni jurídica ni políticamente. Ése es el legado principal del sexenio de Carlos Salinas. Sin embargo, revertir esa tendencia no será una tarea sencilla ni dependerá solamente de la voluntad política del presidente Zedillo: el centralismo es uno de los ingredientes del régimen presidencial mexicano y una de las claves ineludibles del entramado administrativo. De modo que mientras no se revisen las redes creadas por nuestras más arraigadas instituciones, la descentralización no

podrá trascender de la administración a la toma de decisiones; de la operación de programas a la definición de verdaderas políticas públicas regionales, y de la distribución parcial de recursos a la generación de posibilidades locales de desarrollo sustentable. Se trata de un desafío de proporciones mayores.

Después de 25 años de haber comenzado el proceso de coordinación de acciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, la herencia recibida por la administración del presidente Zedillo parece consistir, en consecuencia, en una complicada red de vínculos intergubernamentales orientada hacia el desarrollo social, pero incompatible con el resto de la estructura legal y administrativa del país. La descentralización ha sido dirigida por el gobierno nacional y asentada en sus propios criterios de legalidad, mucho más que en un proceso paulatino de reconocimiento de las verdaderas capacidades locales. En última instancia, ha sido también una forma de sustituir las debilidades propias de las administraciones públicas locales, tradicionalmente sometidas al dominio del centro, por nuevos instrumentos políticos y administrativos que ha reforzado, a su vez, la supremacía de la federación.

Es previsible que el gobierno de Ernesto Zedillo afronte, por lo tanto, una creciente demanda de mayores cuotas de autonomía por parte de estados y municipios. Un reclamo que podría tender a privilegiar la capacidad local de decisión política y de resolución administrativa, más que al diseño de nuevas formas de coordinación dirigidas desde el gobierno de la República. No sólo porque los instrumentos diseñados durante la segunda etapa de descentralización, convertidos en herramientas de las políticas que quiso impulsar el presidente Salinas, han comenzado a agotar sus posibilidades de respuesta, sino porque los partidos de oposición han empezado a ganar puestos de elección popular que solían estar reservados a la disciplina oficial. De modo que tanto el cambio de modelo de desarrollo que vivió México a mitad de los años ochenta, como la transformación gradual de las relaciones de poder en los ámbitos estatales, parecen destacar el desafío de hacer avanzar la descentralización desde el plano administrativo en el que se ha desplegado hasta ahora, hacia las decisiones políticas regionales.

Desafío que conllevará, por otra parte, la necesidad de revisar las bases legales de las relaciones intergubernamentales de México.

La descentralización política que reclama el futuro exigirá, pues, un importante esfuerzo legislativo. No para agregar nuevas leyes al entramado jurídico que ya complica en exceso las relaciones entre gobiernos, sino para evitar que el Estado de derecho se convierta absurdamente en un obstáculo insalvable. Y exigirá, también, que ese esfuerzo trascienda hacia el fortalecimiento de las instituciones y de las administraciones locales. Un proceso de largo plazo que, sin embargo, está haciendo falta para recuperar la estabilidad política que el sexenio de Carlos Salinas abandonó.

¹⁹⁹ La idea de la descentralización nació en México atada a la necesidad de una mayor y mejor coordinación de esfuerzos entre niveles de gobierno. Fue una decisión administrativa más que una demanda política la que motivó ese principio, que se concretaría en los primeros acuerdos de coordinación firmados entre el gobierno federal y los estados de la República, sobre la base de una serie de experiencias previas que, sin embargo, nunca hasta entonces habían intentado abarcar un conjunto de políticas públicas. Un buen relato oficial de ese proceso puede encontrarse en la *Antología de la planeación en México. Los primeros intentos de planeación en México*, México, SPP/ Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 15-134.

²⁰⁰ La bibliografía sobre este punto es abundante, aunque no toda se ocupa de manera explícita del problema propiamente administrativo que se derivó de esa concentración de las decisiones. Recomiendo en ese sentido dos libros de ensayos que han compilado las distintas visiones del lema: Blanca Torres (coord.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1987; y Brigitte Bohem de Lameiras, *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. Cabe destacar que ambos pertenecen a la década de los ochenta, cuando el tema ganó importancia nacional y comenzaron a revisarse sus vertientes posibles

²⁰¹ Ese proceso no fue exclusivo de México. En casi toda América Latina la descentralización se presentó en los años setenta y ochenta como una de las opciones para afrontar la crisis del modelo de desarrollo “mercado-internista” que permeó a toda la región. Véase Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis/ Nueva Sociedad, 1991. También hay una excelente explicación en los mismos términos en Reinaldo Maia, “Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado nación”, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt, 1992. Desde el punto de vista de las tradiciones centralistas que llevaron a ese punto común, véase Claudio Veliz, *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona,

Ariel, 1984.

²⁰² La mayor parte de los analistas políticos señala a 1968 como el año clave en que afloró la necesidad de liberalizar el sistema político mexicano. Aquel año, sin embargo, respondía todavía al auge del modelo de economía cerrada: era una crisis de crecimiento urbano y el principio de la incapacidad del régimen político para responder a todas las demandas sociales mediante los conductos políticos tradicionales. Las crisis económicas propiamente dichas comenzarían más tarde, hacia mediados de los años setenta, cuando la descentralización ya no se concibió solamente como una puerta de escape al proceso de liberalización, sino también como una forma de mantener los controles políticos iniciales. Aquí se utiliza el concepto de liberalización en el sentido de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University, 1989.

²⁰³ Antes de 1973 se habían celebrado tres convenciones fiscales entre el gobierno de la República y los gobiernos estatales —la última en 1947—, con el propósito de distribuir los impuestos que cada uno de los dos órdenes jurídicos habría de cobrar sobre actividades productivas y mercantiles. Esa convención llevó a una reforma constitucional donde se plasmó el mecanismo de cobro de impuestos diferenciados entre federación y estados que funcionó hasta 1973, cuando el impuesto sobre ingresos mercantiles fue considerado como una fórmula eficiente para coordinar el cobro y la distribución posterior de beneficios fiscales entre todas las entidades federativas, en busca de un mejor equilibrio entre las finanzas de cada región. Sobre esa base nació el nuevo sistema de coordinación fiscal que se depuraría desde entonces de manera sistemática hasta la fecha. Véanse Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Porrúa/ Cidac, 1995, pp. 80-94; Guillermo Ramírez Hernández, “El federalismo mexicano: conceptos, teoría, discurso y hechos”, intervención ante la Academia Mexicana de Economía Política, Oaxaca, septiembre de 1995, mimeo, pp. 15-22; y José Mejía Lira, *Notas sobre administración estatal y municipal*, México, CIDE, 1991.

²⁰⁴ Ésa es la hipótesis compartida por la mayoría de los estudios sobre el tema. Véase, el clásico de Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal en México*, México, INAP/ Banobras, 1992; y sobre el concepto de relaciones intergubernamentales, Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont (Cal.), Brooks-Cole Publishing, 1988.

²⁰⁵ Deil S. Wright afirma que la clave de bóveda de las relaciones intergubernamentales es “la obsesión fiscal”. De ella parten el resto de las redes que generan las relaciones entre gobiernos. Véase “Concept and Contexts”, en *op. cit.* Para una visión general sobre las ideas del mismo autor, “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, 1978.

²⁰⁶ Díaz Cayeros, *op. cit.*

²⁰⁷ Este tema se ha discutido con amplitud, pero la clave del debate está en las fórmulas que ha manejado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: son tres partes las que integraron el Fondo General Participable de aquel nuevo sistema, sobre la base del Convenio de Coordinación Fiscal de 1980: “La primera se distribuye en relación directa con la población; la segunda, mediante la aplicación de un coeficiente que se calcula conforme al artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal (basado a su vez en la verdadera recaudación de cada entidad), y la tercera, en forma inversa a las participaciones que tenga cada entidad federativa por habitante”, Mejía Lira, *op. cit.*, p. 53.

²⁰⁸ *Experiencias de descentralización y desarrollo regional*, México, SPP, 1988.

²⁰⁹ Las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar exigieron un formato homogéneo, entre otras razones, por la presión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que vio el intento inicial de descentralización educativa como una amenaza a su capacidad de negociación nacional colectiva. En cambio, la descentralización de los servicios de salud a la población abierta fue distinta por razones presupuestales: sólo entraron al proceso de “integración orgánica” los estados que estuvieron dispuestos a homologar salarios médicos y afrontar nuevos gastos corrientes, sobre la base de leyes estatales de salud y dependencias diseñadas con ese propósito. Esos estados fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. Los demás quedaron pendientes. Véanse para la educación, Esteban Moctezuma, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; sobre salud, Manuel Ruiz de Chávez y Rodolfo Lara Ponte, *Descentralización de los servicios de salud. Avances y perspectivas del proceso*, México, Secretaría de Salud, 1988.

²¹⁰ Sobre los alcances de esa reforma véase Mauricio Merino, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 95-151.

²¹¹ Una visión sobre razones y justificaciones de ese proyecto de reforma en Luis F. Aguilar Villanueva, “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt, 1992, pp. 131-146.

²¹² *Panorama general de la administración de los servicios de salud*, México, Oficialía Mayor de la Secretaría de Salud, 1994.

²¹³ La idea de una redistribución de cargas administrativas fue explícita. En efecto, la federalización educativa significó la transferencia a los gobiernos de los estados de casi 700 000 plazas docentes y administrativas, de alrededor de 100 000 planteles escolares, y de 22 millones de bienes muebles, incluyendo equipos de cómputo y medios financieros para la administración de todos esos recursos humanos y materiales. Véase Moctezuma, *op. cit.*, pp. 108-125.

²¹⁴ Véase, sobre aquellas primeras definiciones del Pronasol, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 15-28.

²¹⁵ El gasto social pasó, en efecto, de 33.2 a 53.9% del gasto programable total

entre 1988 y 1994. La importancia de Pronasol en ese mismo lapso también se incrementó, hasta ocupar 7.7% del gasto social total. Y es en este último porcentaje donde debe ubicarse la participación real de estados y municipios. Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *op. cit.*, p. 38.

²¹⁶ Para una evaluación global del programa, véase Sofía Jaso y Mauricio Merino, *Solidaridad: los matices de una política pública*, México, Comité Técnico de Evaluación del Pronasol, 1994, mimeo.

²¹⁷ Véase la interpretación jurídica de Antonio Azuela, que retomo en adelante, “Obedézcase pero no se cumpla. La reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana”, *Alegatos*, núm. 10, 1988.

²¹⁸ En 1976 se reformó el artículo 73, fracción XXIX-C para facultar al Congreso de la Unión: “‘El Poder Legislativo federal’ [...] para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3^a del artículo 27 de esta Constitución”. El párrafo aludido, en efecto, establece que: “[...] se dictarán (no dice quién) las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población [...]”. Finalmente, el artículo 115, fracción v, establece que: “Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y las disposiciones administrativas que fueren necesarios”. La ambigüedad de estos tres ordenamientos, todos de la misma Constitución salta a la vista. Sin embargo, México carecía en el sexenio anterior de un tribunal constitucional independiente capaz de dirimir los conflictos de competencias y de dictar jurisprudencia en la materia, entre otras razones porque las soluciones políticas han hecho innecesarias las respuestas jurídicas a dificultades de interpretación como la que aquí se presenta.

²¹⁹ Naturalmente, cada una de esas dificultades jurídicas tiene consecuencias prácticas en la gestión pública local. Véase María del Carmen Pardo, “La gestión pública del gobierno local”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

²²⁰ Un solo dato es suficiente para mostrar la necesidad de una preparación

gradual hacia las reformas municipales que suponía el nuevo texto constitucional de 1983: 94% del total de las localidades que conforman los municipios de México cuenta con menos de mil habitantes; 5% comprende localidades de hasta 5 000 habitantes y solamente 1% cuenta con localidades de más de 5 000 habitantes. En estas últimas se concentran dos terceras partes de la población nacional. Pero solamente 115 de 2 412 municipios pertenecen a las realidades urbanas de México. Véase Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 69.

²²¹ La evidencia más palpable de este hecho está en la forma de operación del Pronasol: programas diseñados y evaluados desde las instancias del gobierno de la República, con rasgos operativos parcialmente descentralizados hacia los ayuntamientos: “Son las comunidades y los ayuntamientos [como si se tratara de la misma cosa] quienes ejercen coordinada y corresponsablemente —dice Roberto Ortega— casi la tercera parte de los recursos totales de Solidaridad, mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción, los Fondos Municipales de Solidaridad y el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna”. Es verdad, pero sólo incluyeron una inversión total de 2 470.7 millones de pesos entre 1989 y 1993, frente a los 33 172.4 millones de pesos que ejercieron en ese mismo periodo otras instancias administrativas: apenas 8% de los recursos asignados al programa —que a su vez significó 7.7% del gasto social—, fueron destinados para el ejercicio municipal. Y ello sin considerar que, a excepción de los fondos municipales, en los otros dos la participación de los ayuntamientos consistía simplemente en la administración de “caja” de los dineros asignados por otras vías. *Ibid.*

²²² El instrumento privilegiado para impulsar esa distribución real de competencias entre la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales fue el Ramo xxvi del presupuesto de egresos de la federación, pactado todos los años mediante convenios específicos. Siempre dirigido hacia la política social, ese convenio incrementó las posibilidades de gasto de los gobiernos locales, pero también les acarreó compromisos concretos de aportación financiera. No obstante, lo fundamental es que la orientación de los gastos tuvo que sujetarse a los criterios programáticos, y a la evaluación y el control del gobierno nacional. En ese mismo ramo se desplegó el Pronasol. Sin embargo, ese ramo nunca representó más de 4% de todo el gasto programable de la federación, ni más del doble si se le compara con el gasto social total del sexenio. Véase Roberto Ortega, *ibid.*, cuadro 5. Al mismo tiempo, la administración pública federal utilizó recursos crecientes para sí misma dentro del mismo ramo, paradójicamente destinado a la descentralización: 3.8% en 1988; 6.6% en 1989; 8.7% en 1990; 12% en 1991, y 11.4% en 1992. *Ibid.*, cuadro 10.

²²³ La apertura programática es, en efecto, un listado de programas prioritarios en los que pueden realizarse inversiones conjuntas a partir de la firma del convenio anual de coordinación. Ese listado, y la “estructura financiera”, que indica los porcentajes de aportación de recursos de cada nivel, fueron diseñados

invariablemente por las dependencias nacionales encargadas de administrar el Ramo xxvi del presupuesto de egresos de la federación. Al firmar los convenios, los gobiernos estatales aceptaban también esas reglas de juego, así como los sistemas de evaluación y control correspondientes.

²²⁴ Hasta ahora no se han discutido lo suficiente las posibilidades de la descentralización en términos del diseño de políticas públicas capaces de cruzar por los tres niveles de gobierno. El enfoque de las relaciones intergubernamentales, largamente debatido en otros países, apenas comienza a introducirse en ciertos ámbitos académicos de México, pero todavía no ha permeado las instancias de decisión. Véase Benito Nacif, “Gobiernos locales y descentralización”, en María del Carmen Pardo, *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, INAP, 1992

²²⁵ Roberto Ortega, *op. cit.*, p. 73. Véase también el *Programa de Apoyo a la Modernización Municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, que comparte la misma idea del municipio, concebido como núcleo de la organización colectiva y como respaldo, en consecuencia, a la participación de grupos organizados en las políticas de desarrollo social.

²²⁶ En efecto, el gobierno de Baja California de Ernesto Ruffo Appel, quien fue postulado por el Partido Acción Nacional, provocó una crisis en el sistema de coordinación fiscal que venía funcionando desde 1980, cuando exigió que se revisaran las fórmulas de acceso a las participaciones fiscales de su entidad. En rigor, el gobierno estatal era libre de abandonar los convenios. Pero una negociación política oportuna impidió que el estado rompiera sus nexos formales con la federación. Por su parte, el también panista gobierno de Chihuahua, encabezado por Francisco Barrio, inició una revisión completa de la Constitución del estado, que suponía un distanciamiento abierto de los formatos comunes surgidos de la Constitución general de la República. Capacitado legalmente para proceder con la anuencia del Congreso estatal controlado inicialmente por su partido, el gobierno de Chihuahua obligaría así a revisar la mayor parte de los supuestos que sostienen las relaciones intergubernamentales de su estado con la federación, para no faltar a la ley. Y en Guanajuato, donde el panista Carlos Medina Plascencia gobernó gracias a un acuerdo político derivado de elecciones inciertas, se puso en marcha una política de fortalecimiento municipal completamente distinta de que la habría deseado el gobierno de Carlos Salinas, lo que generó conflictos concretos entre ambos niveles y, especialmente, en cuanto a la participación del Pronasol.

EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: LAS AMBIVALENCIAS DE SU PROCESO DE INSTITUCIONALIZARON

Jean-François Prud'homme²²⁷

El sexenio del presidente ernesto zedillo (1994-2000) marcó un giro importante en el proceso de institucionalización del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Durante ese periodo, esta agrupación política modificó su estrategia de negociación de las reglas de competencia electoral pasando de la intransigencia a la cooperación limitada. De hecho, fue una pieza esencial en la negociación de las reformas de 1996 que pusieron fin al ciclo de desconfianza que había caracterizado la vida electoral en el sexenio anterior.

De manera paralela, el PRD abandonó paulatinamente su concepción de partido-movimiento social para definirse más claramente como un partido político que busca ganar votos. Las reformas estatutarias que se realizaron durante ese sexenio dan testimonio de una voluntad de estabilizar y consolidar los procedimientos que regulan la vida interna de esa organización. El reconocimiento explícito de la existencia de corrientes, como una manera de hacer política y conquistar posiciones de poder en el seno del partido, puede ser entendido como una búsqueda de congruencia entre las prácticas reales y las normas que orientan formalmente el comportamiento de sus miembros.

A partir de 1997, con la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, el PRD se estrenó como partido gobernante en una entidad federativa. Esa victoria fue seguida de triunfos similares en algunos estados de la República. Ser partido de gobierno le significó también un cambio cualitativo que tuvo efectos importantes en distintos aspectos de su vida como organización: permitió la profesionalización acelerada de

su personal político, obligó a modificar la orientación de sus propuestas con una mayor dosis de realismo y transformó el tenor de sus relaciones con otras fuerzas políticas.

Todos esos elementos apuntaban hacia una mayor institucionalización del PRD. Sin embargo, al mismo tiempo que se manifestaban esos elementos, su suerte seguía atada a los altibajos de la fortuna política de su líder moral. Los buenos resultados registrados en las elecciones legislativas de 1997 y en varias contiendas locales no lograron evitarle una dura derrota en las federales de 2000. En el plano interno, la vía de la institucionalización mediante el reconocimiento explícito de las fracciones mostró sus deficiencias con la anulación de las elecciones para designar a las autoridades partidistas en marzo de 1999. En lugar de proyectar la imagen de un partido capaz de regular sus conflictos internos, el modelo de organización por corrientes —y su peculiar funcionamiento— contribuyó a difundir la percepción de una organización presa de sus facciones. De hecho, la necesidad permanente de recurrir a métodos de arbitraje informal en caso de conflictos internos graves ponía en evidencia las deficiencias y la inestabilidad de los procedimientos formales del PRD. Como en la mayoría de los casos ese arbitraje informal seguía siendo ejercido, en el más puro estilo de la dominación carismática, por el líder moral del partido, Cuauhtémoc Cárdenas, las ambivalencias de su proceso de institucionalización no dejaban de manifestarse. Este artículo examina esas ambivalencias.

EL PRD: SU DIFÍCIL INSTITUCIONALIZACIÓN

El PRD fue constituido legalmente el 14 de mayo de 1989. Su creación fue el resultado de una serie de factores, entre los cuales hay que resaltar una escisión importante en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en torno a la orientación de la política económica, una tendencia sostenida en la década de los ochenta hacia la unión de las fuerzas de izquierda, las oportunidades políticas creadas por la elección presidencial de 1988 y una significativa movilización social en rechazo a los resultados de dicha elección. Como todos los partidos políticos nuevos, el PRD se enfrentó

tempranamente al reto de su institucionalización.

Desde hace tiempo, los politólogos interesados en las organizaciones partidistas han insistido en la importancia del estudio de su proceso de institucionalización para explicar su vida interna. Pero el concepto mismo de institucionalización se presta a distintas interpretaciones. La conocida definición de *institucionalización* acuñada por Huntington, retomada de la sociología de las organizaciones, pone énfasis en el proceso mediante el cual las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad. Según Huntington, el grado de institucionalización se podría medir a partir de las siguientes dimensiones: adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones y de sus procedimientos (Huntington, 1968).

Para Panebianco, el proceso de institucionalización está asociado con la forma en que una organización se ha consolidado. Ese proceso supone que, poco a poco, dicha organización adquiere un valor en sí misma y que sus fines se vuelven inseparables de ella. La autonomía frente al entorno y la gran interdependencia de sus partes constitutivas serían indicadoras de un alto grado de institucionalización (Panebianco, 1997).

En el renacimiento de los estudios sobre partidos políticos en América Latina, la definición del concepto de *institucionalización* ha sido motivo de debates. Algunos autores han privilegiado la dimensión de la estabilidad de los procedimientos de las organizaciones.²²⁸ Otros han insistido en la valoración de la organización en sí mediante la lealtad a una cultura organizativa. Como bien lo resalta Levitsky, es importante distinguir entre los dos usos del concepto. El primero hace hincapié en la rutinización de patrones específicos de comportamiento (reglas del juego) dentro de una organización. Esa rutinización puede ser formal o informal. El segundo insiste más bien en la “infusión de valores”, en donde el proceso de institucionalización está marcado por una preocupación por la supervivencia de la organización. El uso indistinto de ambas definiciones puede llevar a una confusión en la explicación de la capacidad de supervivencia de los partidos políticos (Levitsky, 1998).

Ambas dimensiones tienden a estar presentes en diferente grado en la mayoría de las organizaciones. Su particular combinación

contribuye a explicar la dinámica propia de cada partido político. En cuanto a los efectos del grado de institucionalización sobre la capacidad de supervivencia de un partido, éstos parecen ser fuertemente matizados por factores externos como, por ejemplo, el tipo y grado de competitividad del sistema de partidos, la función desempeñada por la organización en ese mismo sistema y las características del régimen electoral.

En un artículo reciente, Randall y Svasand identifican cuatro dimensiones en la institucionalización de los partidos políticos: dos internas, la sistematicidad organizativa (*systemness*) y la existencia de una cultura compartida, así como dos externas, la autonomía en la toma de decisiones y el reconocimiento por parte de otros actores políticos (*reification*). Esas dimensiones muestran desde luego grados variables de desarrollo dependiendo de la formación política bajo estudio. Idealmente, la relación entre cada una de ellas debería ser una relación de fortalecimiento mutuo, en donde el mayor grado de desarrollo de cada dimensión llevaría a un mayor grado de institucionalización general de los partidos (Randall y Svasand, 2002). En el caso del PRD, pretendo mostrar cómo la relación entre cada una de esas dimensiones puede tener efectos contradictorios sobre el desarrollo general de la institucionalización. Tomaré en consideración de manera laxa las cuatro dimensiones planteadas por Randall y Svasand porque, además de constituir una buena guía para la elaboración de la historia de una organización partidista, ayudan a replantear la relación entre liderazgo carismático e institucionalización.²²⁹

Como lo advirtió hace años Duverger a propósito de otros partidos políticos, el PRD presenta un desfase entre su estructura formal y su modelo real de organización (Duverger, 2002). Su breve historia organizativa muestra una coexistencia entre procedimientos formales que, en muchas ocasiones, operaron más a manera de “reglas de tregua” entre grupos de su élite que como instrumentos para la solución de conflictos, y prácticas informales que sí permitieron tal solución. La autoridad carismática —en un estricto sentido weberiano— asumida por su líder moral, Cuauhtémoc Cárdenas, contribuyó ampliamente a alimentar ese dominio de la informalidad en la vida

interna del partido. Con el paso del tiempo, los procedimientos formales han tendido a adquirir más estabilidad, aun, cuando, como se verá adelante, sigan presentando deficiencias en el momento de procesar los conflictos internos.

Hay por los menos tres elementos que influyeron en la constitución del modelo originario del PRD. Primero, se trata de una formación política que nació de una escisión en un partido hegemónico, el PRI, inicialmente diseñado para controlar la disidencia en el seno de la clase política mexicana. Segundo, la constitución de la coalición electoral (Frente Democrático Nacional-FDN) que apoyó la candidatura presidencial de Cárdenas en 1988 y, luego, la creación del PRD fueron posibles porque existía un conjunto de incentivos institucionales que permitieron la viabilidad de esa opción política en el sistema de partidos mexicano. Hay que subrayar que la coalición se construyó fundamentalmente en torno a la figura del candidato presidencial. Tercero, el estilo de la primera campaña electoral de la coalición cardenista y luego las protestas en torno a la transparencia de la elección y la confiabilidad de los resultados de 1988 establecieron una asociación peculiar entre proselitismo electoral y movilización social que iba a marcar los primeros años de vida de la organización.

En el periodo de 25 años (1929-1954) que enmarcó el proceso de creación y perfeccionamiento del sistema de partido hegemónico en México, uno de los objetivos de los creadores de organizaciones e instituciones políticas consistió en evitar la ruptura de la cohesión de la clase dirigente posrevolucionaria. Hasta 1952, la principal fuente de oposición electoral al candidato oficial provino de escisiones en el PRI que ocurrían justo después de la selección del candidato presidencial de ese partido. Varias iniciativas de ingeniería institucional que modificaron la organización del partido gobernante y la legislación que regía las elecciones y el sistema de partidos tuvieron por objetivo evitar esas escisiones. De 1953 a 1987, tales esfuerzos tuvieron éxito (Prud'homme, 1998).

Aun así, los años previos a la elección presidencial siguieron constituyendo el momento más susceptible de provocar rupturas en la élite gobernante (Basáñez, 1990). La enorme concentración de

recursos políticos disponibles para la elección presidencial y la oportunidad que ofrecían para afectar a muy corto plazo la toma de decisiones públicas incrementaban el carácter de “todo o nada” del momento. La poca tolerancia de las estructuras priistas para con la disidencia -producto, como se ha dicho, de un diseño institucional conscientemente hecho que esta última se traduzca casi automáticamente en opción de salida del partido.

La creación de la Corriente Democrática del PRI en 1986 y la posterior expulsión de sus integrantes en 1987 se dieron en ese contexto. Las interpretaciones generalmente aceptadas en torno a la aparición de esa corriente disidente hacen hincapié en dos motivos principales que animaron a sus miembros: el desacuerdo con la orientación de las políticas de ajuste económico emprendidas por el grupo dirigente del PRI y la voluntad de participar en el proceso de designación del candidato presidencial para la contienda electoral de 1988.²³⁰

La Corriente Democrática sería, según esas interpretaciones, la respuesta de una parte de la izquierda del PRI al dominio de una corriente tecnocrática en pleno ascenso.

La estrategia adoptada por sus integrantes siguió tres etapas: primero, fue la expresión de la disidencia; luego, el ejercicio de la presión interna en distintas instancias de la organización; y, por último, la salida ante el cierre del PRI. Esas tres etapas ponen en evidencia la importancia de este partido político en la formación del modelo originario de lo que será el PRD. El movimiento neocardenista se constituyó desde sus inicios como una excrecencia de la vida política del PRI que pasó gradualmente de la disidencia interna a la oposición externa. A partir del momento en que el grupo disidente operó fuera de su partido de origen, la oposición al PRI se convirtió en una razón de ser. Esta característica constitutiva —que años después se reproducirá en el ámbito regional— tendrá mucha influencia en la constitución del modelo de partido y en las decisiones estratégicas del PRD en relación con su entorno.

Otro factor de importancia en la estructuración del modelo originario del PRD está asociado con el marco institucional que regía la competencia electoral en México. Desde 1946, las leyes electorales

habían constituido un instrumento importante para el mantenimiento de la hegemonía del PRI: permitían la competencia a la vez que dificultaban la consolidación de una oposición electoralmente exitosa.²³¹

El juego consistía en encontrar equilibrios entre legitimación electoral, control asegurado de los resultados y presencia de una oposición de tamaño óptimo. Sin entrar en los detalles de esta evolución, es importante destacar que el sistema permitió al partido de gobierno alimentar literalmente —al lado de los partidos autónomos— formaciones políticas de oposición cuya subordinación al sistema estaba asegurada.²³²

Aparte de garantizar materialmente la supervivencia de esas organizaciones, el gobierno facilitaba su existencia mediante el otorgamiento de representación política. Así, la ley electoral de 1963 permitió distribuir elegantemente votos a esas formaciones políticas mediante la figura de “diputados de partido”; la introducción del sistema de representación mixta con doble emisión de votos (dos boletas distintas) cumplió una función similar a partir de 1977. A cambio de ello, entre otras cosas, esas formaciones políticas apoyaban elección tras elección al candidato presidencial del PRI bajo la fórmula legal de “candidatura única”. Se instauró así un pequeño sistema de intercambio de beneficios políticos en el cual tanto el gobierno como esos partidos salían favorecidos.

La reforma de 1987 introdujo dos modificaciones que fueron interpretadas como un gesto de ruptura del acuerdo por parte del gobierno: el cambio de fórmula electoral y la desaparición de la doble emisión de voto dificultaban la manipulación de resultados a favor de esos partidos políticos.²³³

Para asegurar su supervivencia material y política, estos últimos se encontraron ante la necesidad de conseguir votos por otra vía. Postular a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial lo hizo posible. Cuando el 12 de octubre de 1987 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) designó a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la presidencia, y fue rápidamente seguido en esa vía por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) (recién rebautizado Partido del Frente Cardenista

de Reconstrucción Nacional, PFCRN), bajo la modalidad de candidatura única, el pequeño sistema de intercambio político que había servido para incrementar el costo de la disidencia y legitimar la idea de competencia electoral con una oposición débil y subordinada se revirtió contra el régimen. Ahora, a cambio de la oferta de una candidatura presidencial de partidos con registro, Cárdenas iba a aportar los votos necesarios a la supervivencia material y política de esas formaciones de oposición.

El acuerdo que se concretó con la creación del FDN tuvo consecuencias estratégicas importantes para el futuro del movimiento neocardenista. En primer lugar, le facilitó la oportunidad de existir electoralmente y de conseguir una base política propia. En ese sentido, el contexto institucional sirvió para la consolidación del movimiento: los disidentes que lo conformaban convocaron desde el marco institucional legal. Pero, a la vez, el intercambio en el cual se apoyaba la coalición electoral presentaba debilidades que influirían en las opciones de consolidación del movimiento después de la elección. La vida del FDN fue de corta duración puesto que los primeros socios partidistas de Cárdenas, una vez que consiguieron los votos necesarios para su supervivencia material y política, abandonaron la coalición, lo que empujó el movimiento neocardenista hacia la creación de un nuevo partido: el Partido de la Revolución Democrática, PRD.

La coalición electoral de 1988 tuvo por efecto hacer del “candidato único”, Cuauhtémoc Cárdenas, la figura central hacia la cual convergieron todos los miembros originales del FDN y, luego, las demás organizaciones y partidos que a él se unieron. Nunca hubo una estructura organizativa que asegurara una comunicación horizontal entre los diversos participantes en la coalición electoral. El vínculo entre sus socios se creó en torno a la figura del candidato. Esta particularidad contribuyó a acentuar los rasgos carismáticos del movimiento neocardenista e influyó mucho en la permanencia de esos rasgos en la organización futura del PRD.

Finalmente, como tercer elemento del modelo originario del PRD, el estilo mismo de la campaña electoral de 1988 y, luego, las protestas contra el fraude que se organizaron durante todo el periodo de

calificación de las elecciones (verano de 1988) contribuyeron a hacer converger la lógica individual y secreta de la votación como acto político privado con la lógica colectiva y abierta de la movilización callejera como acto político público. Resulta impresionante constatar cómo las crónicas periodísticas de la época dieron cuenta del aumento de la fuerza política de Cárdenas, principalmente en términos de la asistencia a sus mítines públicos. También es importante tomar en cuenta que el punto culminante de la capacidad de movilización de la coalición se dio después de las elecciones de julio, con las grandes protestas contra el fraude electoral. Así, el escrutinio del 6 de julio de 1988 no fue, como se podría esperar de una campaña electoral normal, el punto de llegada de la movilización neocardenista. Resultó más bien una etapa con funciones catalizadoras en un proceso de movilización social más largo que se dio en torno a las elecciones.

La creciente adhesión de grupos y partidos a la campaña de Cárdenas a lo largo de 1988 también contribuyó a afianzar la percepción del gran poder de movilización social del neocardenismo.²³⁴ Así se fortaleció la convicción de que el movimiento podía derrotar al régimen por medio de dicha movilización y la adhesión pública de grupos políticos y sociales diversos. Esa experiencia dejará huellas importantes en la concepción del modelo de partido del futuro PRD, así como en sus estrategias políticas.

Por un lado, durante años existirá una ambigüedad —y tensiones también— acerca de la definición del partido como un movimiento social que crece sobre la base de su capacidad de movilización y de atracción de adhesiones públicas por parte de diversos grupos constituidos. Esa concepción estará subyacente durante muchos años en la construcción de la organización partidista. A lo largo de su existencia, la reiterada y fallida estrategia de creación de frentes amplios antisistema constituyó también un sólido apoyo al liderazgo carismático y un fuerte obstáculo a la estabilización de los procedimientos formales dentro del PRD.

Por otro lado, la esfera electoral aparecerá durante mucho tiempo como una estructura de oportunidades políticas que servía de base a

la movilización social. A partir de ese momento hubo una tensión constante entre la percepción de las elecciones como ocasión para sumar votos individuales y como oportunidad para movilizar fuerzas en contra del régimen. Esa tensión estratégica estará presente en el PRD hasta las elecciones presidenciales de 1994, y se reflejará también en la actitud adoptada en cuanto al amplio proceso de reforma electoral que marcó la vida política nacional durante el sexenio del presidente Salinas.

En resumen, tres elementos pesaron en la conformación del modelo originario del PRD: el proceso de escisión del PRI, la creación de una coalición electoral en torno a la figura del candidato único y el estilo de la primera campaña electoral, interpretada como experiencia exitosa, que se basó en la movilización social. La conjunción de esos tres elementos favoreció inicialmente la constitución de una organización política, con reglas de funcionamiento informales, en la cual distintas agrupaciones se aglutinaron en torno a la figura carismática de su principal dirigente. A la vez, contribuyó al mantenimiento de una gran ambigüedad entre un modelo de organización inspirado en el partido de masas clásico y otro inspirado en los movimientos sociales.

LA ESTRUCTURA FORMAL DEL PRD

El 14 de mayo de 1989 el PRD se convirtió en un partido político con registro legal. Para ese momento, como era previsible, el FDN se había desmembrado y los partidos con registro que lo integraron inicialmente habían regresado a su patrón tradicional de intercambio con el gobierno. Su paseo por los terrenos de la oposición insubordinada les había permitido consolidarse como organizaciones, y les había aportado el más grande caudal de votos y la mayor representación parlamentaria de su historia.²³⁵

Al movimiento neocardenista esta ruptura previsible lo colocó, como a toda organización naciente, ante el reto de su institucionalización. Los recursos utilizados ventajosamente en la campaña electoral aparecían ahora como obstáculos que había que superar para crear y consolidar una nueva organización: así ocurrió

por ejemplo con el carisma, la casi ausencia de estructuras organizativas y la definición ideológica laxa. El desprendimiento de los partidos “satélites” puso al movimiento frente a su base política real, creada a partir de su creciente poder de movilización social durante la campaña presidencial de 1988; esta base correspondía, grosso modo, a la familia ideológica de la izquierda tradicional. De hecho, el nuevo partido consiguió su reconocimiento legal y evitó posibles trabas administrativas haciendo uso del registro del Partido Mexicano Socialista (PMS), último partido en apoyar la candidatura de Cárdenas, un mes antes de las elecciones.

El acta constitutiva del PRD fue firmada por más de 30 organizaciones políticas y sociales que se dividían entre la Corriente Democrática del PRI dominante, el ex PMS, una multiplicidad de organizaciones de la izquierda extraparlamentaria, movimientos sociales afines y personalidades de izquierda con presencia en la vida cultural y política.²³⁶

Los estatutos del PRD elaborados antes de su primer congreso, que tuvo lugar en noviembre de 1990, fueron reformados en cuatro oportunidades. Esas modificaciones dan cuenta de su proceso de institucionalización. El partido transitó de una situación en donde su líder y presidente tenía un amplio margen de maniobra y un papel fundamental en el mantenimiento del equilibrio entre grupos y miembros de la élite partidista, a otra en donde existe una multiplicidad de normas que arbitran la lucha entre corrientes establecidas. Son normas que todavía requieren de estabilización puesto que en varias ocasiones han fallado en el arbitraje de los conflictos internos. En todo caso, la evolución de dichas normas da cuenta de los cambios en la correlación de fuerzas en el PRD y del crecimiento de éste.

La participación en el PRD se apoya en una concepción muy abierta de la militancia política. Los criterios de adhesión al partido no incluyen ningún tipo de exigencia en cuanto a formación política o periodo probatorio. En los inicios, algunos procesos de consulta interna servían también para la afiliación inmediata de los interesados: el que quería participar se hacía miembro del partido al instante. En la actualidad, existen restricciones temporales mínimas

para la participación en los procesos electorales internos y para postularse a cargos partidistas y electorales. Sin embargo, esas restricciones siguen siendo muy ligeras. En ese sentido, el PRD es un partido de masas que valora la cantidad de sus afiliados. Esto explica que en 12 años de existencia haya logrado reclutar a más de cuatro millones de miembros.²³⁷

Hoy día, la estructura partidista reproduce un modelo de organización esencialmente territorial, aun cuando su primer núcleo, el comité de base, constituido por un mínimo de 20 miembros, recuerda la célula de los partidos comunistas. El comité de base territorial se constituye en el barrio, la manzana o la unidad habitacional. Pero también se puede constituir por rama de actividad en el lugar de trabajo, en organizaciones sociales o en grupos de preferencias. Los miembros de esas organizaciones de base eligen un comité ejecutivo. Sus presidentes están incluidos en consejos municipales que designan a parte de un comité ejecutivo municipal de 13 miembros. El presidente y el secretario del comité ejecutivo municipal son electos por sufragio universal.

En cada estado de la República existe un consejo estatal compuesto por los consejeros nacionales del partido elegidos en dicha entidad. Ese consejo elige a la mayor parte de los 15 miembros del comité ejecutivo estatal del partido. El presidente y el secretario son electos por sufragio universal.

Los miembros del comité ejecutivo estatal son también miembros de la comisión política estatal que incluye a otros destacados miembros del partido y que tiene funciones consultivas acerca de sus orientaciones políticas.

El Consejo Nacional (CN) es el órgano superior del PRD. Está constituido por el presidente nacional del partido, los presidentes estatales, los presidentes de los comités exteriores (California e Illinois), los expresidentes del partido, 192 consejeros electos por voto directo, secreto y universal mediante una fórmula proporcional pura en los estados en función del ratio de representación de cada entidad, 64 consejeros elegidos en el congreso nacional por la fórmula de representación proporcional pura, así como por diputados y senadores que representan una cuarta parte de las

bancadas perredistas en el Congreso de la Unión.

Entre Las funciones del CN, está la de elegir a la mayoría de los 17 miembros del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), con la excepción aquí también del presidente y del secretario general, que son electos por sufragio universal, y a la Comisión Política Nacional. También convoca, por lo menos cada tres años, al Congreso Nacional.

El Congreso Nacional del PRD es su autoridad suprema. Está compuesto por los presidentes y secretarios generales estatales, ocho delegados de cada consejo estatal elegidos mediante una fórmula de representación proporcional, 1 100 delegados elegidos en los estados en función también de una fórmula de representación proporcional por entidad,²³⁸ el CN en su conjunto y delegados del exterior. El Congreso Nacional tiene por función aprobar el estatuto, la declaración de principios, el programa, la línea política y la línea de organización del partido.

Cada tres años, en marzo (en principio, desde 1996), se renuevan los cargos electivos del partido a los cuales se aplica el método de sufragio universal, directo y secreto. Todos los miembros del partido con por lo menos seis meses de antigüedad tienen derecho de voto. La elección se efectúa por medio de una fórmula proporcional en donde el elector tiene que elegir entre planillas que abarcan desde la candidatura del presidente nacional hasta las de los presidentes de los comités de base. En las elecciones de marzo 2002, había que elegir a candidatos para más de 1 500 cargos electorales. Aquí está la clave para entender el complejo sistema de distribución de cargos del PRD y, sobre todo, el predominio que ejercen las grandes corrientes nacionales sobre la vida interna del mismo. Eso significa, entre otras cosas, que el militante que no pertenece a ninguna corriente nacional tiene pocas posibilidades de desempeñar funciones electivas en el partido, a menos que sea impuesto por el líder moral. La fórmula proporcional garantiza que todas las corrientes estén representadas en los órganos ejecutivos y legislativos de la organización, pero a la vez incita a que los eventuales candidatos a cargos de dirección interna se organicen en fracciones.

Las candidaturas a los cargos de representación popular (presidente, gobernador, presidente municipal, diputado y senador

de mayoría relativa, diputado estatal de representación relativa) son también objeto de elecciones por sufragio universal, directo y secreto de los miembros del partido con más de seis meses de antigüedad. El estatuto admite todavía la modalidad de candidatura externa — remanente de la época del partido-movimiento— en una proporción de 20%; esas candidaturas son propuestas por el consejo territorial correspondiente. Las candidaturas plurinominales a diputado y senador son seleccionadas de este modo: la mitad en convención convocada por el consejo correspondiente y la otra mitad directamente por dicho consejo. Cabe resaltar que existen cuotas para las candidaturas de los jóvenes (20% para los de menos de 30 años) y de género (no más de 70% para un solo sexo).

Ahora, en la eventualidad de que el partido decida ir a elecciones en alianza o convergencia con otros partidos, los procedimientos internos quedan supeditados a los acuerdos logrados con los socios de la coalición. Hasta la fecha, el candidato presidencial del PRD se ha postulado siempre como candidato de una coalición de partidos y organizaciones políticas. También la modalidad de la candidatura externa ha sido utilizada generosamente para postular a gente que no militaban en el partido, en un afán de reproducir la lógica de movilización social de 1988. Esto disminuye considerablemente el efecto democratizador de las disposiciones del estatuto. Empero, cabe resaltar que las modificaciones sucesivas a los procedimientos del PRD van en el sentido de incrementar el control de sus miembros sobre su vida interna y la postulación de candidatos a cargos de representación popular.

En suma, el PRD presenta un modelo formal de partido de masas que valora una membresía numerosa y procedimientos democráticos de funcionamiento. Su estatuto contiene incluso disposiciones acerca de la posibilidad de usar instrumentos de la democracia directa como el plebiscito y el referéndum. Su organigrama prevé una serie de órganos autónomos que favorecen la rendición de cuentas de las autoridades al CN, la defensa de los derechos de sus militantes y la organización imparcial de elecciones internas. No obstante, el exceso de reglas de democratización deja la sospecha de que responden más a una ideología democrática que a prácticas enraizadas en la

organización. La complejidad de sus procedimientos muestra también que son el producto de negociaciones constantes entre los grupos o corrientes que la conforman. La combinación de esos factores puede explicar por qué en caso de conflictos fuertes dentro de la organización los procedimientos formales tienden a no funcionar. A pesar de ello, la evolución de las reglas que rigen la vida interna del PRD muestra una tendencia hacia la consolidación de los procedimientos formales.

EL MODELO REAL DE ORGANIZACIÓN

Los estatutos de una organización son importantes en la medida en que tienden a orientar el comportamiento de los individuos y grupos que en ella participan. Su evolución es reveladora del estado de las relaciones entre las diversas fuerzas que la constituyen. Sin embargo, como lo advirtió Maurice Duverger años atrás, suele existir una brecha entre el modelo formal y el modelo real de funcionamiento de una organización. En algunos casos, esa brecha es muy reducida, en otros es impresionantemente grande. Es una dimensión que permite distinguir entre tipos de organización y entender mejor las peculiaridades de su funcionamiento.

En el caso del PRD, las normas expresadas en sus estatutos cumplieron en el pasado una función de “condiciones de tregua” entre los distintos grupos que lo conformaban. Si bien reflejaron en parte el modelo ideal de partido al cual aspiraban sus miembros, fueron también el producto de negociaciones entre corrientes para mantener la cohesión del mismo. Por ello, sirvieron poco para arbitrar los conflictos fuertes en el seno de la organización, que en más de una oportunidad requirieron de arreglos informales logrados al margen de los procedimientos previstos al efecto. Fueron reglas que operaron *ex post* para dar confianza en el futuro a los diversos grupos y fracciones del PRD. En la actualidad, esa tendencia es contrarrestada por un esfuerzo consciente llevado a cabo por distintos sectores del partido a fin de que las reglas formales sean eficaces para manejar sus diferendos.

Esa peculiar combinación de informalidad y formalidad en el

proceso de institucionalización del PRD debe ser entendida en relación con otro de sus rasgos constitutivos: el predominio durante años de relaciones de corte carismático en la vida interna de la organización. La figura de Cuauhtémoc Cárdenas ocupó un lugar central en la articulación de una élite partidista que provenía de distintas agrupaciones políticas. En los inicios de la nueva formación política existían pocos vínculos horizontales entre los líderes de las organizaciones fundadoras. En general, esas relaciones eran mediadas por su perenne candidato presidencial. Después de todo, fue la candidatura presidencial de Cárdenas la que permitió la unión de las fuerzas de izquierda en 1988. Luego, en 1994 y en el 2000, su candidatura obtuvo la adhesión de la mayoría de las corrientes y de sus líderes. En este sentido, fue una fuerza que posibilitó la supervivencia, consolidación y cohesión del partido. Esa supervivencia se consiguió en gran medida por las funciones de arbitraje personal desempeñadas por Cárdenas, pero a la vez el desempeño de esas funciones se inscribe por definición en el campo de la informalidad y frena la adopción de procedimientos explícitos y eficientes para normar la vida institucional.

Así, el PRD ataba su suerte política a la fortuna de un solo hombre. Además, Cárdenas exigía a cambio que se le reservara un amplio margen de maniobra en los asuntos internos y electorales del partido, como se pudo apreciar en los años en que fue su presidente y en la manera en que llevó a cabo sus campañas electorales (desde el control de la selección de un número amplio de candidaturas a diputados y senadores hasta la insistencia en presentarse como candidato de frentes o coaliciones más amplias).²³⁹ Esa reivindicación de libertad de maniobra —por parte del líder moral— encontró apoyo en una concepción del partido como movimiento social que ponía énfasis en la flexibilidad organizativa y en la movilización, frente a otra concepción que privilegiaba la construcción de un partido de masas más ortodoxo.

Poco a poco, el principio de arbitraje individual de las luchas entre grupos y corrientes fue sustituido por una serie de reglas que funcionaron inicialmente como “condiciones de tregua” entre fracciones del partido. La adscripción de sus miembros de la élite y de

sus militantes a los grupos fundadores dio paso paulatinamente al desarrollo de lealtades y coincidencias definidas a partir de asuntos de la vida interna de la organización, principalmente la elección de sus dirigentes. El credo de una democracia de esencia “pura” tuvo por efecto la introducción de métodos de elección proporcional. La adopción de esas reglas, combinada con una vieja cultura propia de los militantes de la izquierda mexicana, produjo la consolidación de corrientes que permearon la vida del partido en todos sus niveles e imprimieron una gran rigidez a su funcionamiento. Se volvió imposible hacer política en el PRD sin pertenecer a una corriente o sin haber obtenido el aval del líder moral.

El caso del PRD es interesante puesto que enriquece la discusión actual sobre la relación entre carisma e institucionalización en el estudio de la vida partidista.²⁴⁰ Su historia reciente pone en evidencia una paradoja. Por un lado, el liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas permitió en los primeros años de vida del partido asegurar la integración de distintos grupos en una misma estructura organizativa. Luego, la popularidad del líder fue un factor importante en el éxito electoral de 1997. En ese sentido, se puede afirmar que el carisma contribuyó al fortalecimiento de la organización. Por otro lado, el ejercicio de ese tipo de liderazgo ha funcionado en detrimento de la consolidación de procedimientos formales eficientes y estables para resolver los conflictos internos. A la vez, la imagen de una organización presa de eternos conflictos internos ha tenido un efecto negativo en el electorado.²⁴¹

Vale la pena hacer un breve recuento de la evolución de la relación entre un liderazgo carismático y facciones que buscaron consolidarse mediante la adopción de procedimientos internos estables, puesto que este ejercicio ayuda a entender las dificultades a las cuales se enfrenta el partido en cuanto a su consolidación como sistema formal (“sistematicidad”) y la naturaleza propia de su proceso de institucionalización.

En un primer momento (1989-1993) predominó en lo esencial la configuración de la alianza electoral que dio lugar en 1988 al FDN, excepción hecha de los partidos “satélites” que optaron por seguir con una existencia propia. Las lealtades políticas se expresaban en

función de la pertenencia a grupos anteriores a la fundación del partido: la Corriente Democrática del PRI, el PMS con sus distintas facciones, la izquierda extraparlamentaria y sus movimientos sociales y los pequeños grupos de origen trotskista. El símbolo del “sol azteca”, emblema del PRD, no sólo tenía funciones de representación del partido sino que expresaba metafóricamente las relaciones de poder que imperaban entonces en él: Cuauhtémoc Cárdenas ocupaba el centro hacia el cual convergían las distintas corrientes con sus respectivos líderes. En el primer Congreso Nacional del PRD (noviembre de 1990), Cárdenas fue confirmado en su posición de presidente del partido, con derecho a presentar una lista de integrantes de su comité ejecutivo que fue aprobada por el CN. A partir de 1991, Cárdenas tendió a apoyarse más en las facciones emanadas de la otrora izquierda extraparlamentaria. En marzo de 1993, renunció a la presidencia del partido para postularse como candidato presidencial por la Alianza Democrática Nacional en las condiciones arriba mencionadas. Durante todo ese periodo, el líder gozó de un gran margen de maniobra y ejerció una importante función de arbitraje informal en la vida interna de la organización. Los pobres resultados que se habían obtenido en las elecciones legislativas de 1991 (8% del voto) no afectaron su posición; la derrota fue más bien atribuida al partido que competía por primera vez sin estar amparado por la candidatura de su líder. En síntesis, ese periodo fue marcado por el dominio de la figura de Cárdenas en la vida de una formación política que se definía en muchos aspectos como un movimiento social. El estilo de ejercicio del poder en su seno se asemejaba en muchos aspectos a la dominación carismática tal como la caracteriza Max Weber.

En una segunda etapa (1994-1997), se reconoció la existencia de corrientes formales dentro del partido. En el segundo Congreso Nacional del PRD, que tuvo lugar en julio 1993, se tomó la decisión de que, en el futuro, la elección de las autoridades partidistas se haría mediante el sufragio universal directo y que en la integración del CN y del CEN se tomaría en cuenta de manera proporcional los resultados conseguidos por las distintas planillas. La adopción de esas reglas tuvo por efecto consolidar el principio de la política de las corrientes que

se reprodujo en todos los niveles.²⁴² En la elección para la presidencia del partido durante ese mismo congreso ganó Porfirio Muñoz Ledo, que lideraba la corriente Arco Iris, frente a Mario Saucedo, de Convergencia Democrática, Heberto Castillo, de Cambio Democrático, y Pablo Gómez (cuadro 1). La conformación de esas corrientes mostró un reacomodo en la distribución interna de las lealtades, puesto que no correspondía totalmente a la adscripción de origen de los miembros de los grupos fundadores del PRD, lo que puede ser interpretado como el inicio de la transferencia de las lealtades políticas de los miembros hacia la nueva organización.²⁴³

Cabe resaltar también que se tomó la decisión, bajo la presión de Mario Saucedo y de la corriente Convergencia Democrática, de hacer efectivo el cargo de secretario general del partido —que había sido previsto antes, pero que no fue ocupado durante la presidencia de Cárdenas— para dar acomodo al candidato y a la planilla que obtuvieran el segundo lugar en las elecciones internas. Esa decisión es una muestra de cómo la adopción de nuevos procedimientos en el PRD frecuentemente correspondió más a la necesidad de establecer treguas entre grupos, que a la búsqueda de mecanismos efectivos y estables de resolución de conflictos. Sin embargo, como lo mostraron las deliberaciones del tercer Congreso Nacional del PRD, celebrado en Oaxtepec en 1995, el periodo fue marcado por una intensa labor de consolidación de los procedimientos internos.

Ese periodo coincidió con un declive relativo de la influencia de Cuauhtémoc Cárdenas en la organización. Declive porque, después de su derrota en la campaña presidencial de 1994, en la cual consiguió 17% de los votos, sus posiciones radicales en torno a la línea a adoptar a propósito del cambio político en México y de la relación con el gobierno del PRI se volvieron minoritarias.²⁴⁴ Pero un declive relativo, ya que Cárdenas siguió siendo un factor de poder en el partido: los candidatos a la presidencia de la organización que contaron con su apoyo solían ganar. Fue el caso de Porfirio Muñoz Ledo en 1993 y el de Andrés Manuel López Obrador en 1996. Su capacidad de arbitraje no había desaparecido del todo. La primera elección por sufragio universal del jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997 le brindó la oportunidad de resucitar políticamente,

lo que abrió una nueva fase en la vida interna del PRD.

En síntesis, este segundo periodo se caracterizó por un declive y un repunte de la influencia de Cuauhtémoc Cárdenas en la agrupación política. De manera paralela, se reconoció y formalizó la existencia de corrientes definidas con base en intereses de carácter organizativo al interior del PRD. Esto significó un avance hacia una normatividad eficiente y propia (recuperando la noción de *systemness* propuesta por Randall y Svasand) de la organización. Sin embargo, a diferencia de otros partidos, la consolidación de fracciones reconocidas no llevó a una mayor institucionalización del PRD.²⁴⁵ Es posible que la explicación de ese fenómeno resida en la combinación de un liderazgo personal fuerte y una normatividad débil que sanciona la existencia de fracciones. La consolidación de fracciones parece contribuir a la institucionalización de los partidos cuando la relación entre ellas está regida por procedimientos de resolución de conflictos explícitos, estables y eficientes. El tema merece ser más estudiado.

En el tercer periodo (1997-2000), Cuauhtémoc Cárdenas volvió a recuperar su papel central en la vida del PRD, aunque su margen de maniobra se vio limitado por restricciones asociadas con sus funciones de gobernante y al incremento de la complejidad organizativa del partido. En febrero 1997, Cárdenas obtuvo la candidatura perredista a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, en contra de Porfirio Muñoz Ledo, y en julio del mismo año ganó holgadamente esa elección (48% de los votos). El efecto de arrastre de su campaña local le permitió al PRD ganar todos los distritos uninominales del Distrito Federal (40) y obtener su mejor resultado en las elecciones legislativas federales concomitantes (25% de los votos). Era la primera vez que el PRD ganaba el gobierno de una entidad de la federación. En este caso, se trataba de la más poblada y rica de la República. Aparte del cambio cualitativo que esa victoria representó en la joven historia del PRD, características propias de la conformación del sector público mexicano, donde la alta función es desempeñada por personal de confianza, propiciaron una profesionalización acelerada de los cuadros perredistas. La recuperada rentabilidad electoral de Cuauhtémoc Cárdenas lo hizo ser otra vez el candidato “natural” de su partido en la elección

presidencial del año 2000.

En el plano interno, la correlación de fuerzas entre corrientes se sometió a un nuevo reacomodo con la elección a la presidencia del PRD de Andrés Manuel López Obrador, en julio 1996. En esa primera elección interna, en la cual se aplicaron los principios del sufragio universal, López Obrador obtuvo 75% de los votos, de un universo de 360 000 electores, frente a 13.6% para Heberto Castillo y su corriente Cambio Democrático, y 12% para Amalia García, que contaba con apoyos que reproducían en parte la coalición que había sustentado la candidatura de Muñoz Ledo en la elección precedente (cuadro 2). La elección por sufragio universal de la dirigencia nacional hizo aparecer una nueva línea de división dentro del PRD que cobraría fuerza con sus victorias electorales estatales en los años siguientes: la de los grupos regionales.²⁴⁶ La importante mayoría obtenida por López Obrador, así como la multiplicación de los cargos políticos y administrativos para ser ocupados por cuadros del partido, hicieron que la vida interna de éste y las luchas entre sus facciones pasaran a un segundo plano, hasta la renovación de su dirigencia en marzo de 1999.²⁴⁷

En esa ocasión, los candidatos fueron Amalia García, Jesús Ortega por Nueva Izquierda, Rosalbina Garabito por la Izquierda Democrática y Mario Saucedo por la corriente conocida como la de los Cívicos.²⁴⁸ La elección por sufragio universal dio como resultado un virtual empate entre los dos primeros candidatos, pero fue anulada porque se presentaron irregularidades en 39% de las casillas electorales (cuadro 3). En julio del mismo año, se organizaron nuevas elecciones con una planilla de unidad encabezada por Amalia García, que ganó con más de 55% de los votos. A pesar de la tregua pactada entre grupos, la lucha de facciones había pasado de nuevo a ocupar el primer plano en la vida interna de la organización.

La derrota electoral de Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial de julio de 2000 a manos de otro candidato de oposición, Vicente Fox, afectó considerablemente su imagen e influencia dentro del PRD. De hecho, el sexto Congreso Nacional del partido, realizado en abril de 2001, mostró una novedad en la relación entre el líder moral y la multiplicidad de corrientes

existentes: por primera vez, éste era identificado con una corriente específica. En ese momento, la configuración de las corrientes internas era la siguiente: la de los “Amalios”, cuyo nombre se deriva del de la entonces presidenta del partido, Amalia García; la de la Tendencia de Izquierda Democrática o de los “Chuchos”, así conocida por el nombre de sus dirigentes, Jesús Ortega y Jesús Zembrano; la corriente Regeneración, de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles; y otras distintas y pequeñas, correspondientes a la izquierda social. Los debates y la cobertura mediática del Congreso Nacional fueron dominados por el análisis de la correlación de fuerzas entre esas facciones.²⁴⁹

En marzo de 2002, la renovación de la dirigencia del partido dio una holgada victoria a Rosario Robles (442 671 votos) sobre Jesús Ortega (281 059 votos). En esa ocasión, el procesamiento de los resultados electorales también se desarrolló en un clima de acusaciones mutuas de fraude entre los contendientes y estuvo presente la posibilidad de anular la elección. La designación del secretario general, que corresponde habitualmente a la planilla que quede en segundo lugar —siempre y cuando consiga el equivalente a más de la mitad de los votos de la planilla vencedora—, dio lugar a una larga negociación entre corrientes. Al final, fue designado secretario general Raymundo Cárdenas, de la corriente Tendencia de Izquierda Democrática.

En síntesis, este tercer periodo fue dominado otra vez por el ascenso y el declive de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas en el interior del PRD. El hecho de que, por primera vez, en 2001 Cárdenas apareciera identificado con una corriente específica del partido es significativo. El líder moral perdió su posición de árbitro, ubicado más allá de las luchas entre fracciones partidistas, para volverse integrante de una de ellas. Esa situación parece expresar un dominio del principio fraccional en la vida partidista (cuadro 4). A la vez, los conflictos suscitados por las elecciones para la presidencia del partido en 1999 y 2002 pusieron en evidencia las deficiencias de sus procedimientos estatutarios para arbitrar las luchas entre las corrientes.

Cabe resaltar también las victorias electorales en el ámbito local que permitieron al PRD adquirir experiencia como partido de gobierno y

tener la posibilidad de profesionalizar a su clase política.

Antes de concluir el recuento de la evolución de la relación entre el liderazgo carismático, las fracciones y la elaboración de procedimientos en el PRD, vale la pena detenerse brevemente en la manera en que se han solucionado conflictos graves dentro de la organización, muchos de ellos relacionados con la obtención de cargos políticos internos o con candidaturas.

En 1993, en la primera elección para la presidencia del PRD, que fue ganada por Porfirio Muñoz Ledo, el contendiente que ocupó el segundo lugar, Mario Saucedo, representante de la corriente conocida como “Trisecta”, presionó para que se hiciera efectivo el cargo de secretario del partido. La lógica subyacente en esa demanda era que desde allí se podía vigilar al nuevo presidente, personaje de quien desconfiaba el sector de la izquierda social representado por Saucedo. Así, la negociación informal entre la élite partidista permitió suplir las deficiencias de los procedimientos internos y dio lugar a una nueva regla, según la cual quien quedara en segundo lugar en la elección para la presidencia del partido tenía derecho a ocupar la secretaría general del mismo, con la condición de haber conseguido un total de votos equivalente a más de la mitad de los obtenidos por el vencedor.

En 1999, en la segunda elección por sufragio universal para la presidencia del partido, ante el elevadísimo número de irregularidades registradas en el proceso (39%), la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia de la organización decidió anularla. Una nueva elección fue convocada para el mes de julio de ese mismo año. La solución adoptada para resolver el conflicto consistió en presentar una planilla de unidad integrada por los principales contendientes en los comicios anulados. Se aplicó una encuesta entre los militantes del partido para determinar quién de ellos se postularía al cargo de presidente y quién lo haría al puesto de secretario general. Luego se procedió a repetir la elección, en la cual compitieron, además, algunas fórmulas marginales.

Finalmente, para no extender demasiado el relato, vale la pena mencionar el episodio que llevó a la expulsión de Porfirio Muñoz Ledo del partido. En octubre de 1999, Muñoz Ledo, quien hasta ese

momento había sido un prominente personaje del PRD, anunció su intención de contender por la candidatura presidencial del mismo en las elecciones federales de 2000. El anuncio fue interpretado como un reto a la candidatura natural de Cuauhtémoc Cárdenas. En enero de 1999, los periódicos se llenaron de desplegados firmados por destacados perredistas que apoyaban a Cárdenas.²⁵⁰ No hubo necesidad de llevar a cabo una elección interna para seleccionar el candidato del PRD, aun cuando los estatutos de la organización definían procedimientos para tal efecto. En enero de 2000, Porfirio Muñoz Ledo fue expulsado de la organización por haber aceptado la candidatura presidencial de otro partido, el PARM.

Esos episodios muestran que la organización dispone de medios informales para remediar las deficiencias de sus procedimientos formales. La manera en que se han solucionado conflictos reales o potenciales en el PRD hace evidente la existencia de una cultura partidista compartida que permite mantener su cohesión mediante arreglos informales. Esa cultura, que no es la más democrática, expresa una concepción particular de la relación entre la vida interna del partido y la existencia de procedimientos formales para regularla. En sí, la existencia de esa cultura podría ser un indicador de un alto grado de institucionalización partidista. El problema con esa forma de resolver los conflictos es que es poco eficiente, favorece la reproducción episódica de los mismos y contribuye a proyectar una imagen negativa de la organización entre el electorado.

En síntesis, hay en el PRD una curiosa combinación de fuertes rasgos carismáticos sometidos a los altibajos de la fortuna política de su líder moral y procedimientos formales explícitos que consolidaron la política de corrientes dentro de la organización.²⁵¹ La buena fortuna política de Cárdenas ha permitido en momentos específicos mantener la cohesión del partido y consolidar su presencia política. Sin embargo, la práctica de un liderazgo personalista ha dificultado la consolidación de normas eficientes para regir su vida interna.

Hasta la fecha, los procedimientos formales han probado ser poco eficientes en la solución de diferendos fuertes dentro de la propia organización. En esos casos, hubo necesidad de recurrir de nuevo al arbitraje individual, a los arreglos informales entre miembros de la

élite partidista y a la formulación de nuevas reglas. La percepción que se tiene del PRD como una formación política que es presa de perennes conflictos internos ha contribuido a su magro desempeño electoral. El establecimiento de procedimientos formales estables que correspondan a prácticas reales en el partido sigue siendo más un deseo que una realidad, a pesar de los numerosos esfuerzos desplegados por conseguir ese objetivo. Una revisión del proceso de reforma de los estatutos y de la vida interna del PRD muestra que sus miembros comparten la visión de una democracia de esencia “pura”, en donde hay una disociación entre ideología y prácticas reales. Las corrientes partidistas tienden a asumir más bien principios de cohesión de tipo clientelista.

LAS ESTRATEGIAS Y LA OFERTA POLÍTICA

Analizo a continuación la elaboración de las estrategias del PRD tomando en consideración dos ejes: la democratización del régimen político mexicano y el proyecto sustantivo (o programa) del partido. A lo largo de ambos ejes, se ha modulado la relación de este último con los gobiernos del PRI.

El cambio ha estado en el centro de la vida política mexicana desde la creación del PRD. Desde luego, la aparición de este partido político estuvo estrechamente asociada con un momento de inflexión en dicho proceso de cambio. En efecto, las circunstancias que rodearon las elecciones presidenciales de 1988 dieron lugar a un acelerado ciclo de reformas constitucionales y legales que atañían a la normatividad electoral y partidista en México. Entre 1989 y 1996, se negociaron cuatro reformas de importancia en ese campo de la vida política.²⁵² En el mismo periodo, las numerosas elecciones municipales, estatales y federales pusieron a prueba la eficiencia de la normatividad electoral existente y la voluntad de cooperación de los contendientes. Esos comicios tuvieron frecuentemente como consecuencia movilizaciones poselectorales, algunas de ellas largamente anticipadas. Tal situación produjo ambigüedades en torno al significado de las elecciones para los contendientes: por un lado, se trataba de movilizar votos como ocurre en condiciones normales en

todo régimen democrático; por otro lado, se trataba de demostrar la inequidad (o equidad, dependiendo de si se era gobierno u oposición) de las disposiciones electorales en vigor. Esas ambigüedades marcaron especialmente las estrategias de los partidos de oposición.²⁵³

Los grandes partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRD, se enfrentaron a un abanico de opciones estratégicas que se desplegaba entre la cooperación y el enfrentamiento con el gobierno. Desde luego, había límites: la cooperación era limitada, “dando y dando”, y el enfrentamiento se producía en los confines de la legalidad política. Aun cuando ambas estrategias estuvieron presentes en el actuar de los dos grandes partidos de oposición mexicanos, el PAN se decidió principalmente por una cooperación limitada (opción gradualista), mientras que el PRD se inclinó por el enfrentamiento (opción radical).

Muchas razones explican la opción estratégica del PRD hasta 1994. Como se señaló al inicio del texto, el PRD nació en un contexto de movilización social pre y poselectoral. Esa experiencia hizo que existiera una gran desconfianza hacia el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Pero, a la vez, la movilización social en torno al fraude electoral se volvió un modo de ser y de crecer de la organización: es decir que, en muchas ocasiones, el partido dejaba ver que la participación en elecciones era más un medio de movilización social que de búsqueda de votos. Esta razón de ser del partido repercutió en el proyecto de formación política que se buscaba realizar: hasta 1994 se opusieron dos visiones respecto del modelo deseable de partido, el partido-movimiento social y el partido de masas más convencional.²⁵⁴

Desde luego, el modelo de partido-movimiento social era más compatible con el ejercicio de un liderazgo carismático. Al contrario de lo que se puede esperar en esa situación, el liderazgo carismático limitaba el margen de maniobra del partido en las negociaciones con el gobierno, puesto que se debía reproducir la pureza inicial del movimiento como condición para mantener la cohesión de la organización.²⁵⁵ Finalmente, la incompatibilidad entre el proyecto económico del gobierno de Salinas y la propuesta perredista dificultaba también trasladar la negociación a otros campos de la

agenda legislativa.

Sin embargo, a pocos meses de las elecciones presidenciales de julio 1994, en medio del clima de incertidumbre creado por la sublevación zapatista en Chiapas, una tenue mayoría de diputados perredistas aprobó con el PRI y el PAN una reforma que daba más garantías de confiabilidad para el proceso electoral venidero. Esto último marcó un punto de inflexión en la estrategia perredista en materia de negociación electoral. La decisión suscitó un fuerte debate entre el presidente del partido, Porfirio Muñoz Ledo, y el candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, defensores, el primero de la cooperación limitada, y, el segundo de la intransigencia. Después de la elección presidencial de julio 1994, la posición de Cárdenas se volvió minoritaria. El PRD desempeñó un papel esencial en la negociación de la reforma de 1996 que puso fin casi totalmente al clima de desconfianza electoral en México. Ese cambio de estrategia en cuanto a la negociación de las reglas de competencia coincidió con un cambio en la estrategia electoral del PRD, que se enfocó de manera mucho más profesional en la conquista de votos.

En cuanto a la oferta política del PRD, ésta se definió inicialmente en función de las circunstancias en que surgió la propia formación partidista. La Corriente Democrática del PRI se creó a raíz de un desacuerdo en torno a la orientación de las políticas económicas adoptadas por el gobierno del presidente De la Madrid. Esas políticas suponían una reducción del papel del Estado en la vida productiva, una promoción del libre juego de la oferta y la demanda y una apertura del mercado nacional hacia el exterior. Tal condición de origen marcó fuertemente la oferta política inicial del PRD. Por ello, el partido se opuso sistemáticamente a las grandes reformas de liberalización económica emprendidas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, incluyendo desde luego la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el terreno político, la experiencia electoral del FDN en 1988 contribuyó grandemente a definir una agenda de lucha por la reforma de las instituciones políticas. Las propuestas del PRD en la materia fueron moldeadas por su concepción de la democracia y por sus resoluciones estratégicas acerca del cambio político. A ellas se

sumaron también las demandas enarboladas por los movimientos sociales del momento. Hasta su tercer Congreso Nacional, celebrado en 1995, la oferta política del partido estuvo muy influida por las condiciones en que surgió a la vida política nacional, así como por su preferencia por la movilización social. Por ello, en esa época resultaba difícil apreciar la existencia de un proyecto de gobierno coherente, con soluciones adecuadas a los problemas del momento, en los programas y plataformas electorales del PRD. Sus propuestas se ubicaban entre la denuncia de las injusticias políticas y sociales y la añoranza de un pasado mejor, en donde el Estado mexicano interventor había logrado defender soberanía y equidad económicas.

En su cuarto Congreso Nacional, efectuado en 1998, se resolvió incluir en la declaración de principios la definición del partido “como un partido de izquierda” (Partido de la Revolución Democrática, 2002a). En la actualidad, su programa hace hincapié en la instauración en México de un “Estado democrático y social de derecho” (Partido de la Revolución Democrática, 2002b: 1-2). Desde luego, ese programa está conformado por propuestas que introducen matices con respecto al carácter “tribunicio” de la oferta política inicial del PRD.²⁵⁶

Del conjunto de programas de los partidos políticos mexicanos, el del PRD es el que otorga más importancia a la defensa de los derechos individuales, sociales y colectivos de la ciudadanía. En dicho programa, cada minoría encuentra una mención de sus derechos específicos: se observa ahí un fuerte sesgo “comunitarista”. Se pone especial énfasis en el reconocimiento y defensa de los derechos colectivos de los pueblos indios, si bien no se especifica cómo se pueden conjugar derechos individuales y colectivos.

En materia de política económica, las referencias idealizadas al papel que desempeñó el Estado en la época de la sustitución de las importaciones han dejado lugar al concepto de “desarrollo sostenido, sustentable e incluyente”. En esencia, el PRD propone estimular el empleo y el consumo mediante el apoyo al sector secundario exportador y a los sectores orientados hacia el consumo doméstico. La pequeña y mediana industria nacional tiene un papel importante en esa reactivación. La oferta perredista recalca la necesidad de una

reforma fiscal que permita incrementar la recaudación y distribuir mejor el ingreso. El Estado asume la rectoría, regulación y promoción del desarrollo, aun cuando el carácter de su intervención en la vida económica es variado. En lo referente a la energía eléctrica y petrolera el papel del Estado es fundamental; esto significa que se mantiene la propiedad de la nación sobre el proceso completo de explotación y producción. En cuanto a la participación de México en regímenes comerciales internacionales, el PRD llama a la revisión de ciertos aspectos de acuerdos ya firmados como, por ejemplo, el TLCAN. En este caso preciso, se trata de una propuesta considerablemente más suave que las denuncias formuladas por el propio partido en el momento de la negociación y firma de este tratado.

Finalmente, con respecto a la reforma de las instituciones políticas, el PRD sugiere una amplia revisión de la Constitución mexicana para adecuarla a las nuevas condiciones políticas y sociales del país. Llama la atención la insistencia en el establecimiento de un sistema parlamentario, probablemente de tipo semipresidencialista, y en la introducción de la amplia gama de los mecanismos de la democracia directa, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato.

En síntesis, el PRD presenta una oferta política que ha evolucionado a lo largo de su breve existencia. En este momento, se trata de un conjunto de propuestas más completo, coherente, medido y acorde con los requerimientos de las actividades de gobierno. En tal sentido, su programa refleja la evolución de un partido que, en su origen, asumió esencialmente un papel contestatario ante el sistema a otro que tiene responsabilidades de gobierno.

LA CONQUISTA DE LOS VOTOS Y EL PARTIDO EN EL GOBIERNO

La historia del PRD está estrechamente vinculada al incremento de la competitividad electoral en México. En la elección presidencial de 1988, el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo poco más de 50% de los votos, lo que representó una caída sorprendente con respecto a los resultados que los candidatos presidenciales de ese

partido solían obtener en el pasado (gráfica 1). La candidatura opositora de Cuauhtémoc Cárdenas, que encabezaba una heteróclita coalición de pequeños partidos, constituyó el elemento novedoso de la elección. Con 31% de la votación, Cárdenas logró atraer un impresionante caudal de votos de protesta de una ciudadanía que expresaba su insatisfacción ante la situación económica mexicana de los años ochenta (Domínguez y McCann, 1995). Las irregularidades que se habían manifestado en todas las etapas del proceso electoral sembraron dudas en cuanto a la validez de los resultados oficiales e hicieron pensar que Cárdenas podía haber ganado la elección. Por lo menos así interpretaron la situación el candidato derrotado y sus seguidores. Cualquiera que sea la interpretación que se tenga acerca de los resultados de la elección presidencial de 1988, un hecho subsiste: una coalición heteróclita de partidos con escaso peso político, pocos recursos y una organización casi inexistente logró cimbrar el dominio electoral del partido gobernante. En sí, se trató de un cambio cualitativo en la historia política reciente de México.

No obstante, en los años que siguieron a la fundación del PRD, el nuevo partido no pudo mantener ese nivel de apoyo electoral. De hecho, en las elecciones legislativas de 1991, obtuvo solamente 8% de los votos (gráfica 2). Ese resultado se acercaba a los que solía conseguir antes la izquierda parlamentaria mexicana. El pobre desempeño electoral del PRD en esa ocasión fue atribuido a que el partido competía sin la guía de su candidato carismático, dado que se trataba de una elección legislativa, a la gran popularidad que tenía en ese momento el presidente priista, Carlos Salinas de Gortari, y a la falta de una normatividad en la materia confiable y transparente. El primer argumento, el de la ausencia del efecto de arrastre de la candidatura de Cárdenas, era un poco endeble puesto que en la elección presidencial de 1994 el PRD consiguió 16 % de los votos. En ese caso, el resultado fue atribuido al clima de inseguridad existente en México, a raíz de la sublevación en Chiapas y del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial priista, así como al buen desempeño del candidato presidencial del PAN, Diego Fernández de Cevallos, que terminó en un sólido segundo lugar en la contienda.

En 1996, fue aprobada una reforma electoral que incluía la mayor

parte de las demandas de los partidos de oposición. El PRD participó activamente en la negociación de esa reforma y, si bien a último momento se abstuvo de votar a favor, es generalmente aceptado que se vio beneficiado por ella. Eso marcó un cambio de actitud en la organización ante la actividad electoral. Obligaba a reconocer que los resultados que se fueran a conseguir en contiendas futuras reflejarían la verdadera fuerza del partido. Además, las disposiciones de la nueva ley electoral proveían a los partidos de cuantiosos recursos financieros y les daba un amplio acceso a los medios de comunicación electrónica. El PRD supo aprovechar esas nuevas condiciones. En 1997, las elecciones legislativas federales coincidieron con las primeras elecciones directas (desde 1929) a la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Después de una campaña que supo utilizar bien las técnicas modernas de comunicación política, Cuauhtémoc Cárdenas ganó, con más de 48% de los votos, la elección en el Distrito Federal. En este caso, el efecto de arrastre de la candidatura de Cárdenas funcionó, puesto que permitió al PRD ganar las 40 diputaciones uninominales correspondientes a la capital del país en las elecciones legislativas concomitantes. De hecho, en esa ocasión el PRD consiguió su mejor resultado en el ámbito electoral legislativo, 25% de los votos.²⁵⁷

Pero, en las elecciones presidenciales y legislativas de 2000, el PRD regresó a su nivel de apoyo de 1994. Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato presidencial, por tercera vez, alcanzó apenas 16.6% de los votos. El resultado fue peor en las elecciones legislativas porque el PRD había optado por formar una gran coalición electoral, la Alianza por México, con un conjunto de pequeños partidos con poca presencia política.²⁵⁸ Esa estrategia fue desafortunada pues no aportó votos adicionales a la candidatura de Cárdenas, obligó a reducir la representación perredista en la Cámara de Diputados a 11% y disminuyó considerablemente el monto de financiamiento público al cual el partido hubiera podido acceder en los siguientes tres años.

Ahora, si la estrategia de formación de coaliciones con otras fuerzas políticas tuvo un pobre resultado para el PRD en las elecciones federales de 2000, en el ámbito estatal funcionó bien. Después de 1988, las grandes movilizaciones poselectorales perredistas se dieron

sobre todo en el contexto local. El partido contaba con bases políticas regionales que le permitían esperar victorias en las contiendas provinciales y municipales. En general, la legislación electoral en dicho ámbito estaba rezagada con respecto a los cambios legislativos que se realizaban en el federal. Por ello, hasta finales de la década de los noventa, la participación perredista en elecciones competidas solía terminar en movilizaciones poselectorales de condena al fraude: así lo atestiguan los casos de Michoacán, Tabasco, Guerrero y Chiapas, entre otros (Cornelius, 1999).

Después de la victoria de Cárdenas en el Distrito Federal en 1997, se inauguró una nueva etapa para el PRD: la del partido en el gobierno. Si bien ese partido había gobernado algunos municipios (alrededor de 8% de los existentes), se trataba en su mayoría de municipios pequeños y pobres. Esas victorias tuvieron poca incidencia en la formulación de la oferta política, en la adquisición de una experiencia de gobierno, en la elaboración de las estrategias y en la profesionalización de los cuadros de la organización. La victoria en el Distrito Federal fue seguida de éxitos electorales en otras entidades federativas. En 1998, Ricardo Monreal ganó la elección para gobernador en Zacatecas. En 1999, Leonel Cota fue electo gobernador de Baja California Sur. En el mismo año, Alfonso Sánchez Anaya obtuvo la victoria en Tlaxcala. En 2000, Andrés Manuel López Obrador repitió la hazaña de Cárdenas en el Distrito Federal. También en ese año, Pablo Salazar accedió a la gubernatura de Chiapas. Y en 2001, Lázaro Cárdenas Batel conquistó la máxima investidura en el feudo familiar de Michoacán.

En muchos de esos casos, el PRD obtuvo la victoria encabezando amplias coaliciones anti-PRI (Baja California Sur, Tlaxcala, Chiapas, Michoacán). En algunos de ellos (Baja California Sur, Tlaxcala, Zacatecas), logró reeditar la historia de 1988 beneficiándose de rupturas en el seno de los aparatos del PRI regional, que le permitieron postular exitosamente a los precandidatos descartados o derrotados en los procesos de selección internos de ese partido. Cualquiera que haya sido la manera en que se consiguieron, esas victorias tuvieron consecuencias importantes en varios aspectos de la vida del PRD.

En el ámbito interno, permitieron una profesionalización masiva de la clase política perredista. En México no existe todavía el servicio civil de carrera. Eso significa que los puestos de la alta y mediana administración pública tienden a ser ocupados por cuadros políticos o personas afines a los partidos. En el caso de una administración como la del Distrito Federal, que tiene el presupuesto más alto de la federación, esta situación se traduce en el acceso a millares de puestos administrativos. Para el PRD, un efecto directo de asumir responsabilidades de gobierno fue la profesionalización acelerada de sus cuadros políticos. A la vez que éstos podían aspirar razonablemente a vivir de manera permanente de la política, adquirirían una preciada experiencia de gobierno.

Aparte de esa profesionalización de los cuadros políticos, el éxito electoral en los estados introdujo una nueva dinámica en la correlación de fuerzas en el seno del partido. Hemos visto que el juego de las corrientes dominaba sus procesos internos. Esas corrientes tenían clientelas regionales propias que no se expresaban como tales. La conquista de gobiernos en los estados por parte del PRD introdujo una nueva dinámica territorial que viene a complementar (o contrarrestar) la de las corrientes. Los gobernadores perredistas se convirtieron en nuevos factores de poder en la organización.

En el ámbito externo, el hecho de ser partido en el gobierno influyó en la elaboración de sus estrategias proselitistas. Su oferta política empezó a definirse en función de políticas más apegadas a la solución de problemas concretos. No deja de haber rasgos muy idealistas en los programas del PRD, pero su distancia de la realidad tiende a reducirse. A la vez, se está definiendo un estilo de gobierno perredista que, en algunos casos, tiene fuertes tintes populistas. Lo interesante del caso es que dicho estilo se ha transformado en recurso político estratégico, como bien se puede apreciar en la gestión de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal. El PRD ha empezado a utilizar su estilo de gobierno para competir con sus adversarios políticos en el ámbito de la gestión pública. Desde luego, esa opción estratégica está muy lejos de la estrategia de enfrentamiento preconizada en la primera mitad de los años noventa.

CONCLUSIÓN

Con la apertura del sistema político mexicano a finales de los años ochenta, se planteó la posibilidad de unificar a la mayoría de las agrupaciones de izquierda del país. La fundación del PRD en 1989 permitió alcanzar ese objetivo. Sin embargo, el nuevo partido político se enfrentó rápidamente al reto de su institucionalización. El liderazgo de tipo carismático ejercido por Cuauhtémoc Cárdenas logró mantener la cohesión de la organización en sus primeros años de existencia, pero, de manera paradójica, el recurso permanente a los procedimientos informales que supone ese tipo de liderazgo actuó en contra de una normatividad partidista estable y eficiente. Por ello, los recurrentes conflictos internos del partido afectaron de manera negativa su imagen externa, lo que ha su vez se reflejó en la votación obtenida por él.

Esta situación plantea un interesante problema en cuanto al estudio del proceso de institucionalización de los partidos. Si se mide la institucionalización del PRD en términos de las variables internas de “sistematicidad” y de existencia de una cultura de partido, y de las variables externas de autonomía en la toma de decisiones y de reconocimiento externo, el resultado es un tanto contradictorio.

Por un lado, queda claro que el predominio de reglas informales para solucionar los conflictos internos habla de un bajo grado de “sistematicidad” en la organización, pero, por el otro, el uso exitoso de dichos procedimientos informales manifiesta la existencia de una cultura de organización bien desarrollada. Esta cultura dista de ser democrática y no es la más eficiente para resolver conflictos, pero permite paliar las deficiencias que presenta el funcionamiento de los procedimientos formales.

Por otra parte, no se puede negar que el PRD presenta un alto grado de autonomía en la toma de decisiones, aun cuando, a veces, esa autonomía se ha visto limitada por el ejercicio de un liderazgo carismático. El PRD es también una organización que goza de un buen grado de reconocimiento en el sistema de partidos mexicano. La protección que ofrece la legislación electoral a los partidos establecidos le garantiza ser parte de todas las negociaciones

importantes acerca del cambio político en el país. Los obstáculos legales que dificultan la aparición exitosa de otra formación política de izquierda le aseguran un buen caudal de votos. Su presencia en gobiernos estatales le permite tener una presencia constante ante la ciudadanía. Sin embargo, los numerosos conflictos que se dan entre sus dirigentes y corrientes, y la dificultad experimentada para resolverlos, afectan de manera negativa su imagen entre el electorado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Zinzer, Adolfo (1995), *¡Vamos a ganar! La pugna de Cuauhtemoc Cárdenas por el poder*, México, Océano.
- Alcocer, Jorge (1990), "PRD: la hora del congreso", *Nexos*, núm. 155.
- Ansell, Christopher y Steven Fish (1999), "The Art of Being Indispensable: Noncharismatic Personalism in Contemporary Political Parties", *Comparative Political Studies*, vol. 32, núm. 3.
- Basáñez, Miguel (1990), *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI.
- Beyme, Klaus von (1986), *Political Parties in Western Democracies*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Bruhn, Kathleen (1997), *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park (Pa.), Pennsylvania State University.
- Campuzano Montoya, Irma (2000), *Modelos organizativos e institucionalización del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática (orígenes y desenvolvimiento en una etapa de cambio político)*, México, tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Carr, Barry (1992), *Marxism and Communism in Twentieth-Century Mexico*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Cornelius, Wayne (1999), "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System", *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of San Diego.
- Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz (1975).
- Domínguez, Jorge y James McCaan (1995), "Shaping Mexico's Electoral

- Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections”, *American Political Science Review*, vol. 89, num. 7.
- Duverger, Maurice (1987), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Garrido, Luis Javier (1986), *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Secretaría de Educación Pública/ Siglo XXI.
- _____ (1990), *La ruptura: la Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo (1993).
- Gilly, Adolfo, “El perfil del PRD”, *Nexos*, núm. 152.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Heaven y Londres, Yale University Press.
- Levitsky, Steven (1998), “Institutionalization and Peronism”, *Party Politics*, vol. 4, núm. 1.
- McGuire, James (1997), *Peronism without Perón Unions: Parties and democracy in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott (1999), *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Molinar, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de partidos*, México, Alianza Editorial.
- Partido de la Revolución Democrática (2002^a), “Línea política”; en: <<http://www.prd.org.mx>>.
- _____ (2002b), “Programa”; en: <<http://www.prd.org.mx>>.
- Pedahzur, Ami y Avraham Brichta (2002), “The Institutionalization of Extreme Right-Wing Charismatic Parties: A Paradox?”, *Party Politics*, vol. 8, núm. 1.
- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna (1978), “El afianzamiento de la estabilidad política”, en *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1952-1960*, t. 22, México, El Colegio de México.
- Prud’homme, Jean-François (1994), “Elecciones, partidos y democracia”, en Víctor Manuel Durand (ed.), *La construcción de la democracia en México*, México, ILET/ Siglo XXI.
- _____ (1996a), “El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos (Documento de Trabajo, núm. 39).

_____ (1996b), *Party Strategies and Negotiations over the Rules for Electoral Competition: México (1988-1994)*, tesis de doctorado, Toronto, York University.

_____ (1999), “Las plataformas electorales en los partidos en 1997”, en Luis Salazar (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena.

_____ (2001), “¿A poco tenían programas? Plataformas electorales en las elecciones de 2002”, en Luis Salazar (coord.), *Plataformas electorales en las elecciones de 2000*, México, Cal y Arena.

Randall, Vicky y Lars Svasand (2002), “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, vol. 8, núm 1.

Servín, Elisa (2001), *Ruptura y oposición: el movimiento henriquista, 1945-1954*, México, Cal y Arena.

Weber, Max (1983), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Zermeño, Sergio (1978), *México: una democracia atípica. El movimiento estudiantil de 1968*, México, Siglo XXI.

²²⁷ Este artículo es una versión abreviada de una ponencia presentada en el seminario “La izquierda en América Latina”, organizado por el grupo de trabajo “Partidos políticos y sistemas electorales” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) (Universidad de Campinas, 20-23 de octubre de 2002). Es también parte de un proyecto de investigación financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Ref: 27938D).

²²⁸ Por ejemplo, McGuire (1997) y Mainwaring (1999).

²²⁹ En un escrito anterior acerca de la institucionalización del PRD, desarrollé la hipótesis de que el tipo de liderazgo carismático practicado por Cuauhtémoc Cárdenas iba en detrimento del proceso de dicha institucionalización. (Prud’homme, 1996a). La adopción de una definición más amplia del concepto de *institucionalización* permite matizar esa hipótesis. La existencia de un liderazgo de tipo carismático puede contribuir a fortalecer una cultura partidista compartida, así como el reconocimiento externo de la organización; también puede favorecer la autonomía en la toma de decisiones, según la definición que al respecto se privilegia; pero difícilmente alienta el cabal desarrollo de la sistematicidad organizativa.

²³⁰ Se encuentran descripciones detalladas del proceso en Garrido (1993) y en Bruhn (1997).

²³¹ Es el argumento principal del libro de Juan Molinar (1991), que fue una aportación precursora en la materia.

²³² Esos partidos eran conocidos coloquialmente como “satélites” o

“paraestatales”. Entraban en esa categoría, primero, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y luego, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

²³³ Véase Prud'homme (1994).

²³⁴ Ese proceso culminó con el desistimiento del candidato presidencial del Partido Mexicano Socialista (PMS) a favor de Cárdenas, apenas un mes antes de la elección. En ese momento, se atribuyó tal decisión de su dirigencia a la repercusión de una multitudinaria concentración neocardenista en la Universidad Nacional Autónoma de México, que tuvo lugar en mayo de 1988. En realidad, la decisión había sido tomada como consecuencia de la aplicación de una encuesta de opinión encargada por el mismo PMS.

²³⁵ De una votación de casi 2% en las elecciones anteriores, estos partidos pasaron a tener votaciones de 10% el PPS y el PFCRN; y de 6%, el PARM. Aparte de los beneficios políticos habitualmente asociados con la mayor representación parlamentaria, dado el generoso sistema de financiamiento público de los partidos en México, esto significaba el acceso a importantes recursos materiales.

²³⁶ El PMS había heredado su registro del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), creado en 1981 a raíz de un movimiento de unificación de la izquierda liderado por el Partido Comunista Mexicano. En este sentido, con las particularidades contextuales mencionadas arriba, la creación del PRD terminó inscribiéndose en un movimiento más antiguo de unificación de la izquierda mexicana. Creado en 1987, el PMS nunca logró consolidarse como instituto político: en él, al lado del ex PSUM y del ex PMT participaban organizaciones de la izquierda social como el Partido Patriótico Revolucionario, el Movimiento Revolucionario del Pueblo, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y la Organización de la Izquierda Revolucionaria. Otras organizaciones como Punto Crítico y Movimiento al Socialismo (MAS) se incorporaron al nuevo partido.

²³⁷ Según el padrón nacional del PRD, al 6 de septiembre 2002 ascendía a 4 111 237 el número de sus afiliados.

²³⁸ La representación de cada estado se calcula sobre la base de una ponderación que incluye en un tercio el porcentaje de votos del PRD obtenidos en la entidad, en otro tercio el porcentaje del número absoluto de votos del partido en el ámbito nacional obtenidos en el estado, y en un último tercio el porcentaje de la membresía nacional incluido en la entidad

²³⁹ En las elecciones de 1994 y 2000, en las cuales Cuauhtémoc Cárdenas fue candidato presidencial del PRD, se pudo observar un patrón recurrente en la relación entre el líder y su partido. Antes de que se realizara el proceso de designación formal del candidato, el líder tomaba distancia con respecto a su partido y era postulado inicialmente por otras fuerzas políticas (en 1994, por 57 organizaciones civiles agrupadas en la Alianza Democrática Nacional; y en 2000, por el Partido del Trabajo, PT). Esa distancia se debía concretamente al control que Cuauhtémoc Cárdenas exigía sobre la designación de candidatos externos al

partido (50% de las candidaturas en 1994 y 20% en 2000) y se expresaba en la falta de vínculos entre el comité de campaña y el aparato partidista (para la campaña de 1994, el tema está ampliamente documentado por Aguilar Zínser, 1995). En ambos casos, el candidato trató de reeditar la movilización social de 1988, encabezando coaliciones como la Alianza Democrática Nacional en 1994 y la Alianza por México en 2000, fórmula, esta última, que actuó en detrimento de la representación política del PRD.

²⁴⁰ Para una discusión reciente del tema véase Pedahzur y Brichta (2002)

²⁴¹ En un documento titulado “Línea política” y aprobado en el sexto Congreso Nacional del PRD, en 2001, se atribuyó la derrota electoral de 2000 a una serie de factores entre los cuales destacaban “las elecciones internas anuladas del 14 de marzo de 1999, que proyectaron un desprestigio del partido ante la ciudadanía, el desorden en sus filas y los conflictos internos recurrentes en varios lugares del país [*sic*]”.

²⁴² Como lo veremos, esas corrientes no son totalmente rígidas. Tienden a organizarse en torno a figuras específicas, penetran verticalmente la vida de la organización, están sometidas a un juego de negociaciones permanentes entre ellas y experimentan un cierto reacomodo en periodos de renovación de la dirigencia nacional.

²⁴³ Muñoz Ledo contó con el apoyo de miembros que habían pertenecido al PCM-PSUM, a la Corriente Democrática del PRI, al PST y al grupo Punto Crítico; Heberto Castillo se apoyó en miembros que provenían del PMT; Mario Saucedo en varias agrupaciones de la otrora izquierda extraparlamentaria; y Pablo Gómez en otro grupo de exmilitantes del PCM-PSUM.

²⁴⁴ Esas posiciones tienen que ver principalmente con la conveniencia o inconveniencia para el PRD de negociar una nueva reforma electoral con el gobierno. Después de su derrota en la elección presidencial de 1994, Cárdenas planeó realizar una gira de denuncia de un supuesto fraude electoral, pero encontró pocos apoyos en su propio partido y la gira fue cancelada. En el Congreso de Oaxtepec, la posición sostenida por Cárdenas, en cuanto a la impertinencia de seguir negociando un acuerdo político nacional con el gobierno y los demás partidos políticos, fue minoritaria.

²⁴⁵ Pienso, por ejemplo, en los casos de los partidos políticos uruguayos o del Partido Liberal japonés.

²⁴⁶ El 25% de los votos a favor de López Obrador fueron emitidos en su estado natal, Tabasco. López Obrador contó también con el sostén de las corrientes del PRD que no apoyaron a sus contrincantes —incluyendo a Izquierda Democrática, de Jesús Ortega, que pactó un acuerdo de apoyo al candidato vencedor antes de la campaña— y con el proselitismo de caudillos regionales en estados como Michoacán y Oaxaca.

²⁴⁷ La aplastante mayoría conseguida por López Obrador en la elección interna le permitió controlar 90 de los 128 puestos del Consejo Político Nacional y la mayoría

del Comité Ejecutivo Nacional. Poco después de la elección, se creó una Comisión Política Consultiva que reunía a los notables del partido y que confirió un carácter formal, aunque no estatutario, al grupo de toma de decisiones que había venido operando en la organización.

²⁴⁸ Las corrientes de Amalia García y de Jesús Ortega habían sido parte de la coalición Arco Iris de Porfirio Muñoz Ledo en 1993, si bien en 1996 la corriente Nueva Izquierda apoyó la candidatura de Andrés Manuel López Obrador contra Amalia García, mientras que Rosalbina Garabito y Mario Saucedo eran integrantes de la Izquierda Democrática. La candidatura de Amalia García gozó del apoyo moral y material de Cuauhtémoc Cárdenas desde el gobierno del Distrito Federal.

²⁴⁹ El hecho de que, por primera vez, surgieran varias propuestas de reforma estatutaria para limitar su influencia es revelador de la percepción que existe acerca del efecto negativo del juego de las facciones sobre la estabilidad de la organización.

²⁵⁰ Una carta abierta de apoyo a Cárdenas firmada por alrededor de 100 diputados fue publicada el 12 de enero 1999 en la prensa nacional y tuvo un gran impacto para descalificar las pretensiones presidenciales de Muñoz Ledo. En esa época, Muñoz Ledo era coordinador del grupo parlamentario del PRD.

²⁵¹ Según varios autores, se trata de una situación frecuente en partidos políticos nacientes. Véanse Panebianco (1990); Ansell y Fish (1999); y Randall y Svasand (2002). Aún ahora, con la fortuna política de Cárdenas en declive, sigue siendo un elemento de tensión dentro del partido, como lo mostraron las reacciones adversas a declaraciones recientes del hijo de Cuauhtémoc, Lázaro, joven gobernador del estado de Michoacán, en el sentido de que su padre podría ser un excelente candidato presidencial del PRD en 2006.

²⁵² Incluyo aquí las reformas constitucionales y legales que fueron parte del mismo ciclo de negociación.

²⁵³ Un desarrollo extenso y detallado de este tema, para el ámbito nacional, puede consultarse en Prud'homme (1996a) y, para el ámbito estatal en Cornélius (1999).

²⁵⁴ Esas concepciones opuestas se encuentran reflejadas de manera concisa y clara en el debate entre Adolfo Gilly y Jorge Alcocer. Véanse Gilly (1990); y Alcocer (1990).

²⁵⁵ Todo ello se expresó en un debate recurrente acerca de si era bueno o malo negociar con el gobierno, debate que al final adquirió aires de comedia de enredos.

²⁵⁶ La información utilizada en los párrafos siguientes proviene esencialmente del programa del PRD aprobado en su sexto Congreso Nacional. Véase Partido de la Revolución Democrática (2002b).

²⁵⁷ Si bien en 1988 el FDN había obtenido un resultado superior en la votación para diputados, la repartición de esos votos entre candidatos de los diversos partidos que integraban la coalición y el desmembramiento subsiguiente de la misma dejaron al PRD una bancada parlamentaria mucho más reducida.

²⁵⁸ Esos partidos fueron el PT, Convergencia por la Democracia, el Partido de la

Sociedad Nacionalista y el Partido Alianza Social.

Cuadro 1

Corrientes que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 1993

Candidato	Nombre	Integrantes	Observaciones
Porfirio Muñoz Ledo	Corriente Arco Iris	<ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la Corriente Democrática • Exmilitantes del PST • Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC) o los “Puntos” (Raúl Álvarez, Fernando Campa y Marco Rascón) • Exmilitantes del PMS • Una fracción de los cuauhtemistas 	Con tradición partidaria
Heberto Castillo	Corriente por el Cambio Democrático	<ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la Corriente Democrática • Ex militantes del PMT 	Con tradición partidaria
Mario Saucedo	Convergencia Democrática	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (proveniente de la Unión Revolucionaria Independiente y la Asamblea de Barrios) 2. Movimiento Revolucionario del Pueblo (fundador de la Unión de Colonias Populares). Integra la Unión de Barrios Populares, la Unión de Trabajadores del Valle de México, la Unión para la Organización del Movimiento Estudiantil y el Frente del Pueblo Unido de Baja California 3. Partido Patriótico Revolucionario (El Barzón) 4. Organización de la Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM), influye en la CONAMUP. 5. Los “Renés” o Corriente de Izquierda Democrática (el grupo de René Bejarano, Unión Popular Nueva Tenochtitlán) 6. La Unión Revolucionaria 	Antes se denominaba “Trisecta” y representaba a la izquierda social. Posteriormente se denominó “Six-pack” o “Plurisecta”.
Pablo Gómez	Sin nombre	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro del PMS 	Eran básicamente miembros del Partido Comunista

Fuente: Elaboración propia a partir de Campuzano Montoya (2000: 275)

Cuadro 2

Candidatos que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 1996

Candidato	Nombre	Integrantes	Observaciones
Amalia García	Sin nombre	<ul style="list-style-type: none"> • Ex miembros de la Corriente Arco Iris • Exmiembros del PMS 	La Corriente Arco Iris de 1994 se escindió; ésta es una fracción
Heberto Castillo	Corriente por el Cambio Democrático	<ul style="list-style-type: none"> • Ex miembros del PMT • Ex miembros de la Corriente Democrática • Miembros de la COCOPA 	Los integrantes permanecieron en la corriente conformada en 1994, pero se le agregaron diputados miembros de la COCOPA
Andrés Manuel López Obrador	De Unidad	<ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la Corriente Democrática • Grupo Cuauhtemista • Corriente de la Izquierda Democrática (René Bejarano y Dolores Padierna, fracciones del CEU, Asamblea de Barrios, Unión de Colonias Populares, Unión Popular Tenochtitlán, Coordinadora de la Educación, Unión Popular Emiliano Zapata y Unión de Colonias Populares) Corriente de la Reforma Democrática (integrada por miembros del PRT y PMT, así como líderes urbanos y de organizaciones de trabajadores, entre ellos, taxistas. Sus dirigentes son René Arce y Pedro Peñalosa). Su origen se encuentra en la Corriente de Heberto Castillo: la Asamblea de Barrios, la cual se separó en los "Cívico" (Francisco Saucedo) Los "Chuchos" (Jesús Ortega) 	Las dos corrientes (Izquierda Democrática y Reforma Democrática) tendía a operar de manera conjunta, pero a partir de la fuerza que adquirieron en el Distrito Federal asumieron posiciones separadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Campuzano Montoya (2000: 276)

Cuadro 3

Corrientes más importantes que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 1999

Candidato	Nombre	Integrantes	Observaciones
Amalia García	Los "Peces"	<ul style="list-style-type: none"> • Ex miembros del PMS • Ex miembros de la Corriente Democrática • Los "Puntos" • Independientes 	
Mario Saucedo	Los "Cívicos"	<ul style="list-style-type: none"> • Los "Cívicos" (una fracción de la Corriente de Izquierda Democrática, antes denominada Cívica Nacional Revolucionaria) 	Esta corriente formaba parte de la plurisecta en 1994
Jesús Ortega	Tendencia Nueva Izquierda	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia Nueva Izquierda (contraria a los "Cívicos", una fracción de la Izquierda Democrática) 	
Rosa Albina Garavito	Los "Foráneos"	<ul style="list-style-type: none"> • Una fracción de la Corriente de Izquierda Democrática 	

Fuente: Elaboración propia a partir de Campuzano Montoya (2000: 277)

Cuadro 4

Corrientes más importantes que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 2002

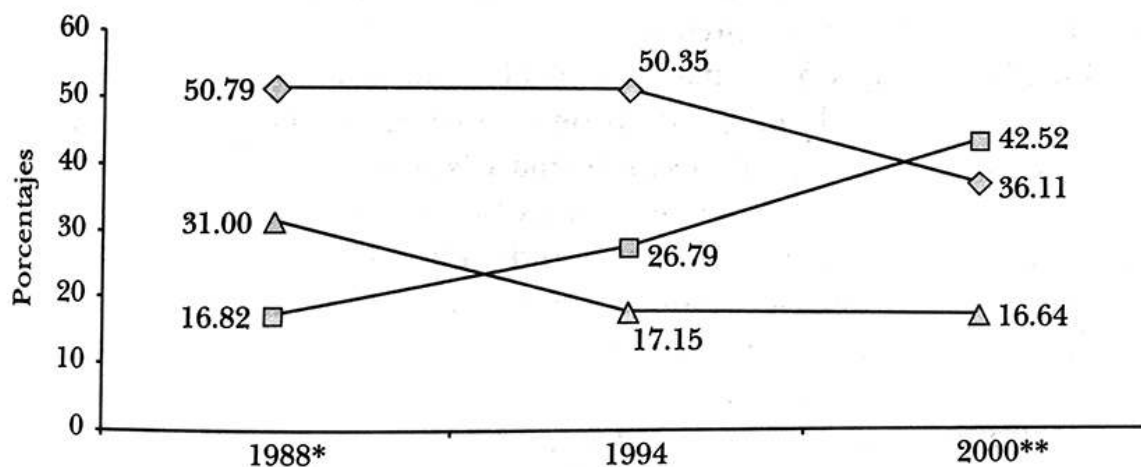
Candidato	Nombre	Integrantes	Observaciones
Rosario Robles	Regeneración	<ul style="list-style-type: none"> • “Roscas” o Idea, Izquierda Democrática en Avance (producto de la alianza de Rosario Robles y Cuauhtémoc Cárdenas) • Corriente de Izquierda Democrática (encabezada por René Bejarano) 	
Jesús Ortega	Tendencia de Izquierda Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia Nueva Izquierda (los “Chuchos”, encabezada por Jesús Ortega y Jesús Zambrano) Foro Nuevo Sol (los “Amalios”, de Amalia García) 	
Camilo Valenzuela*	Red de Izquierda Revolucionaria (Redir)	<ul style="list-style-type: none"> • “Redires” (habían colaborado con el Movimiento de Izquierda Social (Misol) de Héctor Sánchez desde 1999) 	Forma parte de las corrientes minoritarias del partido, pero con presencia en el sur y sureste del país. Representan a la llamada izquierda social
Carolina Verduzco*	No se conoce por alguna denominación específica	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos independientes 	
Marco Aurelio Sánchez*	Corriente interna del PRD o Praxis	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos independientes 	
Sandra Aracely Hernández*	Sin denominación específica	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos independientes 	Identificada con el grupo de Jesús Ortega

*Frente de Candidatos Perredistas por la Reprogramación del Proceso Electoral o Frente por la Legalidad del PRD. Su propósito era solicitar la postergación de la elección interna programada el 17 de marzo de 2002. Estos candidatos objetaban que la ruta trazada en el reglamento y los estatutos para el proceso electoral interno no se habían cumplido: las nuevas reglas para la instalación de los comités de base no se difundieron; por tanto, dichos comités nunca se instalaron.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 1

Resultados de las elecciones presidenciales (1988-2000)



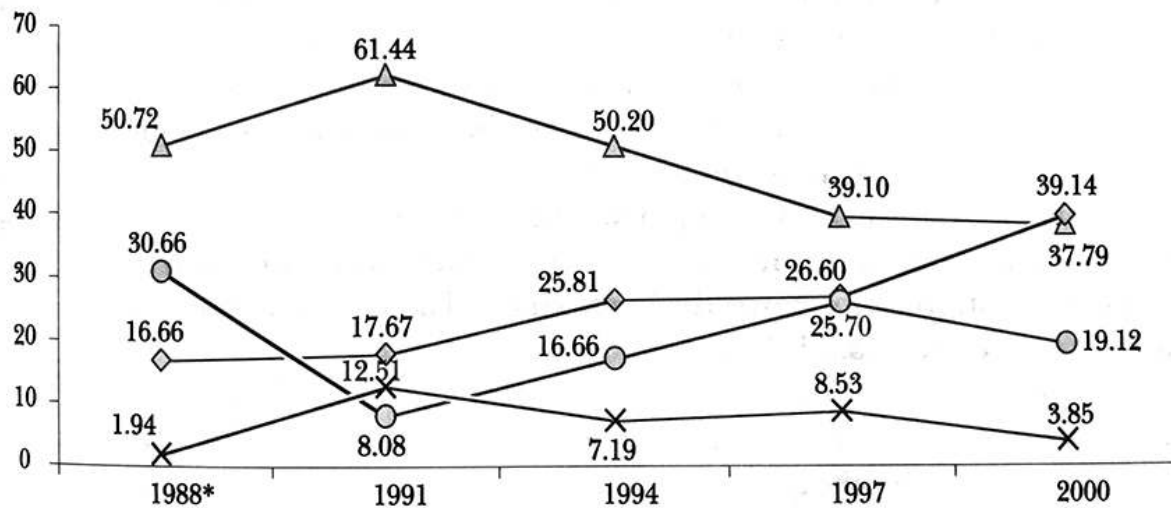
◇ Partido Revolucionario Institucional (PRI)

□ Partido Acción Nacional (PAN) **2000: Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)

△ Partido de la Revolución Democrática (PRD) *1988: Frente Democrático Nacional (PARM-PMS-PFCRN-PPS). ** 2000: Alianza por México (PRD-PT-PAS-PSN-CDPPN)

GRÁFICA 2

Resultados de las elecciones legislativas (1988-2000)



△-PRI ◇-PAN ●-PRD* 1988: Frente Democrático Nacional (PARM-PMS-PFCRN-PPS) ✕-Otros

INSTITUCIONES JUDICIALES EN UN RÉGIMEN EN VÍAS DE DEMOCRATIZACIÓN: SOLUCIÓN LEGAL FRENTE A SOLUCIÓN EXTRALEGAL DE LOS CONFLICTOS POSELECTORALES EN MÉXICO *

Todd A. Eisenstadt**

Este trabajo pone en evidencia las negociaciones entre el régimen autoritario y la oposición sobre las reglas de la transición democrática en México que tuvieron lugar durante las confrontaciones debidas a conflictos poselectorales en los municipios del país. Al examinar el recurso a vías legales o extralegales de impugnación establecí una tasa de “Estado de derecho” —es decir, la proporción de conflictos poselectorales extralegales contra la interposición de recursos ante un tribunal electoral— para demostrar el aumento gradual en el cumplimiento por parte de los partidos de oposición de las normas de las instituciones electorales. Concluyo que esta evolución es peculiar de las transiciones democráticas prolongadas, como la de México, en las que el consenso se forja lentamente, en contraste con lo que ocurre en el tan estudiado “modelo Moncloa” de las transiciones abruptas.

A diferencia de la tranquilidad que rodeó a las elecciones federales intermedias de 1997, el gobierno federal surgido de los comicios de 1988 fue objeto de tantas controversias que incluso cuando el candidato triunfante del PRI, Carlos Salinas de Gortari, asumió el poder persistían las dudas de si realmente había ganado las elecciones presidenciales contra Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el popular candidato de izquierda en 1988 y 1994, quien desde julio de 1997 se convirtió en el primer gobernador electo del Distrito Federal. En 1997, una comisión federal electoral, independiente del gobierno federal, supervisó las elecciones —las boletas y materiales electorales se revisaron antes y después de la votación y se utilizaron computadoras

para el recuento de votos—, que fueron auditadas por especialistas internacionales y cotejadas con la opinión pública y con encuestas de salida. Por el contrario, en 1988, la supervisión de las elecciones estuvo a cargo de una comisión federal electoral favorable al PRI, que encabezaba el secretario de Gobernación (el miembro más importante del gabinete presidencial responsable del orden interno). Luego de la elección, cientos de boletas quemadas aparecieron flotando en las aguas de algunos ríos,²⁵⁹ mientras que las computadoras empleadas en el recuento de votos “misteriosamente” fallaron y, al regresar la energía eléctrica, presentaron un cómputo drásticamente alterado.²⁶⁰ En 1997 los tribunales federales electorales, legalmente sustentados, fueron la autoridad máxima para determinar quién había ganado las elecciones, mientras que en 1988 el Colegio Electoral (el Congreso entrante, que certificaba sus propias elecciones y las del presidente) políticamente sesgado, negoció los resultados y concedió la “victoria” a cinco candidatos de oposición al Congreso, que no eran quienes habían obtenido el mayor número de votos en sus distritos (luego de retener la certificación de 13 triunfos del PRI para negociar el resultado de éstos con los partidos de oposición), y también, en opinión de muchos, el Colegio Electoral obstaculizó el escrutinio de los resultados de la contienda presidencial.²⁶¹ Pero lo más importante para el desarrollo de la política electoral es que en 1997 Cárdenas y el PRD obtuvieron su parte de las elecciones federales, mientras que en 1988 no ganaron nada, lo que los llevó a organizar una movilización poselectoral que duró dos meses y estuvo a punto de degenerar en violencia.

Durante el último decenio, México ha hecho muchos progresos en el ámbito federal en cuanto a dar credibilidad a las elecciones. Por el contrario, en lo estatal y local el avance ha sido mucho más lento, pues aquí algunas instituciones, creadas para conducir las elecciones, por lo general, han funcionado mejor en el papel que en la práctica. En efecto, un rasgo característico de la transición democrática prolongada de México es que las maquinarias políticas locales del PRI siguen siendo muy fuertes y aún tienen mucha influencia sobre las instituciones electorales en apariencia no partidistas, aunque la penetración de la oposición ha aumentado nacionalmente. En los

estados, las onerosas²⁶² y autónomas instituciones electorales han sido en gran medida ignoradas cuando más se les ha necesitado para resolver los conflictos poselectorales. En lugar de interponer recursos legales ante los tribunales electorales fue más frecuente que los partidos de oposición y el régimen autoritario negociaran arreglos extralegales para resolver los conflictos que se presentaron en alrededor de 14% de las elecciones locales que tuvieron lugar en México entre 1989 y 1994. En este trabajo presento los casos de procesos judiciales poselectorales en 14 estados donde los funcionarios autoritarios, en su afán de controlar la apertura política “desde arriba”, cedieron a las demandas de la oposición de que las disputas poselectorales se resolvieran fuera del Estado de derecho del régimen, es decir, mediante negociaciones informales y no por los canales institucionales mejorados, cuya creación fue tan costosa. Planteo que, pese a la existencia de canales legales para resolver esos conflictos, los patrones de negociación extralegal constituyen el mecanismo de negociación más importante en la transición democrática prolongada de México.

El lento tránsito de las mesas de negociación a las instituciones, que resulta de las estrategias de oposición y el régimen autoritario, más que de la fuerza objetiva de las instituciones legales (medida como su nivel de autonomía frente al Poder Ejecutivo del estado), es clave para comprender por qué la democratización en México ha sido tan tediosa, en contraste con las abruptas transiciones ocurridas en Europa del Este y en América del Sur en los años ochenta. En conclusión, planteo que medir las discrepancias entre los resultados del proceso legal formal y los de la negociación informal es un método de investigación que puede aplicarse a otros ámbitos y, más aún, que emplear tal heurística para el estudio de las instituciones legales en otros casos de transiciones prolongadas podría contribuir a comprender su lógica, transiciones que difieren de las abruptas, que han predominado en los estudios recientes sobre la democratización.

SURGIMIENTO DE LA OPOSICIÓN EN MÉXICO: EXPECTATIVAS CONTRADICTORIAS BAJO UN ESTADO DE DERECHO DÉBIL

Desde los años cuarenta, el PRI propició la existencia de una oposición

“de pantalla” mediante la concesión de escaños de representación proporcional en el Congreso, que servían para disimular el imperio autoritario del partido de Estado. Sin embargo, como resultado de las reformas electorales de 1977 que impulsaron aún más la participación de la oposición, y de la crisis económica de 1982, aquella y, en particular el Partido Acción Nacional (PAN), de derecha, empezaron a ganar realmente elecciones locales de manera regular. A principios de los ochenta, el PRI-Estado, tomado de sorpresa, renegó de su compromiso de “renovación moral [y electoral]” y se rehusó a aceptar tanto las victorias del PAN como los avances electorales y sociales, menos frecuentes, de la izquierda.

Los dirigentes empresariales, que fueran miembros fundadores de la coalición PRI-Estado, estaban cada vez más descontentos con el gobierno, ante la nacionalización de la banca, la crisis de la deuda internacional y el dispendio en el gasto público, por lo que abandonaron el partido y se unieron al PAN, al cual antes veían como un hereje. Luego de que la oposición conservadora dedicara los primeros 45 años de su vida a proponer reformas graduales, en los años ochenta una nueva generación de militantes del PAN exigió cambios más profundos y complementó la plataforma de gradualismo y debate del partido con demandas más urgentes, que fueron acompañadas de movilizaciones en contra del fraude electoral y de actos de desobediencia civil. Sin embargo, en el partido surgieron tendencias clientelares en sus tratos con el régimen, que contradecían su objetivo más radical de “buscar la transición”, y fue así que se generó un patrón de acuerdo mediante el cual el PAN se manifestaba cuando perdía en comicios fraudulentos, pero era después acallado por las concesiones que le otorgaba el PRI-Estado a cambio de una complicidad silenciosa.²⁶³ Esta práctica, conocida como “concertación” (de *concertación* y *concesión*), también empezó a generalizarse entre la izquierda, que tenía mucho menos éxito en sus negociaciones con el régimen autoritario. Los nacientes partidos de izquierda de inicios de los años ochenta organizaron movilizaciones de “segunda vuelta” para ganar, mediante esos actos, las elecciones cuyo triunfo no les había sido reconocido en las urnas.

La combinación de estrategias contestatarias legales y extralegales

que llevó a cabo el disciplinado PAN tuvo un papel pionero en la ‘judicialización’ de la responsabilidad electoral desde principios de los años cuarenta.²⁶⁴ Sin embargo, irónicamente, las acciones conjuntas de desobediencia civil y movilización extralegal del PAN, que culminaron en las huelgas generales y las huelgas de hambre en Chihuahua en 1986, también brindaron un precedente para la movilización extralegal más exitosa de la historia, que organizara la izquierda tras las fraudulentas elecciones presidenciales de 1988. En efecto, el PAN sirvió al Partido de la Revolución Democrática (PRD) como un modelo de conducta poselectoral que se ganaba simpatías, lo que no habían conseguido los pequeños partidos paraestatales que conformaban la izquierda previa a 1988.

Pero fueron los militantes del PRD quienes tomaron el relevo de los conflictos poselectorales en 1988,²⁶⁵ antes de que su candidato se arrepintiera de su intención de minar la estabilidad del régimen mediante las protestas. A diferencia de la desobediencia civil del PAN, que seguía ciertos principios e iba de la mano de negociaciones secretas con el PRI-Estado, el patrón de las movilizaciones poselectorales del PRD era —por lo general— espontáneo, más que coordinado; local, más que nacional; e irrestricto, más que controlado. En los años ochenta el PAN incrementó sus muestras de descontento con el régimen, como también lo hicieron los partidos de izquierda que, en 1989, se unieron con los disidentes izquierdistas del PRI para formar el PRD. El periodo de 10 años que se examina en el presente trabajo (1989-1998) representa el cénit de las negociaciones poselectorales, pero también la puesta en marcha de tribunales electorales funcionales en la mayoría de los estados. Es importante destacar que los intentos de ambos partidos de oposición por “ganar” cargos de consolación en una mesa de negociaciones dio lugar a que el PRI-Estado estuviera dispuesto tanto a otorgar prebendas extraoficiales como a crear un régimen de tribunales electorales que fueran autónomos respecto del Poder Ejecutivo, cuando menos en teoría.

Es claro que, a finales de los años ochenta y principios de los noventa las expectativas de los actores miraban hacia dos puntos diferentes y opuestos. El primero era el de las negociaciones informales, mediante

las cuales, por una parte, los partidos de oposición buscaban obtener lo que el régimen quisiera darles, mientras que por la otra, el PRI-Estado procuraba responder a las demandas que pudiera satisfacer sin perder el control de la apertura electoral conducida por el régimen. El segundo era la coincidencia de expectativas respecto a las incipientes pero muy sesgadas instituciones electorales del régimen. Aquí, el régimen autoritario esperaba canalizar las impugnaciones poselectorales por medio de las instituciones, cuya finalidad era, cuando menos en los casos más flagrantes, apaciguar los ánimos a la vez que respetar los resultados predeterminados por el PRI-Estado, ya fuera que los ejecutara el gobernador correspondiente o el secretario de Gobernación. Sin embargo, debe señalarse que además de esos casos de fracaso judicial había tribunales electorales que funcionaban según los estándares sociales, es decir, resolvían con éxito las disputas poselectorales y evitaban que esos desacuerdos se convirtieran en manifestaciones y actos de violencia.

Los partidos de oposición se sentían obligados a “cumplir por cumplir” con las instituciones formales, pues el protocolo poselectoral para hacer negociaciones informales con el PRI-Estado exigía que la oposición hubiera recurrido primero, sin éxito, a las vías institucionales.²⁶⁶ Por una lógica similar, los funcionarios del PRI-Estado afirmaban que no les quedaba otra opción que seguir con el otorgamiento de concesiones poselectorales como única manera de mantener a raya las tan elevadas expectativas de los partidos de oposición y evitar que éstos fomentaran la ingobernabilidad o incluso la violencia.²⁶⁷ ¿Cómo podía romperse este ciclo dual de muchas expectativas frente a las negociaciones extralegales y pocas expectativas frente a los procedimientos legales? ¿Cuándo dejó la oposición de manipular los tribunales para empezar realmente a utilizarlos, y cuándo cesó el PRI-Estado de manipular las mesas de negociación y las disolvió? Las vías legales y extralegales para solucionar las disputas poselectorales empezaron a separarse entre principios y mediados de los noventa, pero esto no ocurrió sino hasta después de que el endeble Estado de derecho mexicano estuviera sujeto a varios años de competencia directa entre estos dos focos antagónicos.

ESPECIFICACIÓN DE LOS ACTORES MICROINSTITUCIONALES CLAVE EN LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS PROLONGADAS

Al efectuar un corte transversal de los regímenes autoritarios se llega a la conclusión de que sus líneas de delegación no son transparentes. Los regímenes autoritarios que sí permiten cierto grado de expresión electoral a los partidos de oposición son los que ofrecen mayores indicios sobre la composición de la coalición gobernante y su reacción ante la oposición. La tipología de Lamounier de la “apertura por medio de elecciones”²⁶⁸ describe la importancia del autoritarismo electoral una vez que el régimen se ha abierto lo suficiente para que pueda empezar a dar los primeros pasos hacia la democratización.²⁶⁹ Aquí considero un momento anterior, a saber, el de la “puesta en escena” de la fuerza sorpresiva de la oposición, es decir, cuando el terreno de juego empieza a “equilibrarse” por inducción de la oposición, lo que hace posible que esta última saque lo suficiente al aparato electoral del radio de control del régimen autoritario para iniciar la “apertura por medio de elecciones”. Todos estos procesos ocurren tras bambalinas, antes de que la democracia salga a escena por lo que no son visibles a los observadores que sólo están atentos al debut de la democratización. En efecto, es en este momento previo al estreno, momento de negociación entre el régimen autoritario y la oposición, cuando ésta intenta “secuestrar” las instituciones electorales creadas por el Estado, mientras que el poder autoritario trata de mediar dentro de su coalición gobernante, entre la línea blanda que propone una apertura lenta y la línea dura que pretende un retorno a las prácticas autoritarias que resultaban más convenientes para sus maquinarias políticas.

Por lo tanto, la unidad de análisis más lógica para las negociaciones previas a la transición, en el caso de transiciones prolongadas como la de México, son las instituciones electorales, que se cuentan entre las más transparentes de los regímenes electorales autoritarios, dado que por definición la información sobre su desarrollo debe estar a disposición de los partidos opositores. Las instituciones electorales son a menudo el principal terreno legal donde se da la lucha de poderes, durante la apertura de tales regímenes, y los logros que la oposición

consigue antes de la liberación pueden conducir a cambios susceptibles de derribar al régimen. Vale la pena observar cómo, en los casos en que los logros de la oposición respecto a la configuración de la institución electoral no conducen a una verdadera democratización pactada, el régimen autoritario se las arregla para recuperar las instituciones o, cuando menos, para desviarlas de una liberación desfavorable, y cuánto logra resistir el régimen la tensión política y social derivada de la renuencia de los autoritarios a la apertura.

En el caso de México, de entre el conjunto de todas las instituciones, es conveniente centrar la atención en los tribunales electorales, pues éstos tienen repercusiones directas sobre la distribución del poder bruto. Más aún, la decisión de los partidos opositores de recurrir a ellos representa su última oportunidad en el ciclo de impugnación electoral para debilitar el proceso completo. En la estrategia de los partidos de oposición, el recurso a dichos tribunales para resolver los conflictos electorales *ex post* equivale a aceptar las decisiones del régimen que llevaron hasta ese momento. Más que optar por recurrir al tribunal electoral, se trata de una decisión estratégica sobre si se acepta o rechaza todo el “fajo” de procedimientos y resultados que engloban las elecciones. El apelar ante un tribunal electoral constituye una aceptación tácita de su credibilidad, a menos que el partido de oposición rechace la sentencia del tribunal y después desacredite a la institución para mejorar su propia posición por medio de una movilización extralegal. En el diseño de mi investigación el cumplimiento con las normas de los tribunales electorales (es decir, el canalizar todas las denuncias hacia ellos sin recurrir a la movilización) será la hipótesis nula del cumplimiento del actor con el Estado de derecho. Toda desviación de dichos procedimientos legales establecidos, es decir, el recurso a la movilización política en lugar de acudir a los tribunales electorales o en añadidura a ellos será el indicador operativo sobre el respeto del Estado de derecho.

Los tribunales electorales estatales se clasifican según los tipos de fracaso institucional, y los tipos ideales se ilustran con ejemplos. Mido el comportamiento extralegal de los partidos de oposición en una muestra de 14 estados, y divido el número de conflictos poselectorales que protagonizan entre su mejor proporción de comportamiento por

la vía legal (el número de recursos interpuestos ante los tribunales electorales) para obtener una tasa ilustrativa del “Estado de derecho”. Explico la selección de los 14 estados que conforman mi conjunto de datos de conflictos poselectorales y la forma en que los codifiqué. Aunque este trabajo es de carácter comparativo, las comparaciones explícitas que se presentan se refieren a estados dentro de un mismo país, por lo que, antes de presentar las conclusiones de esta encuesta examino brevemente la importancia de los resultados obtenidos en México en relación con otros países que han vivido transiciones prolongadas (como Brasil, Corea del Sur y Taiwán).

MEDICIÓN DEL FRAUDE ELECTORAL: PRESENTACIÓN DEL ENIGMA Y DE UNA SOLUCIÓN

En términos más teóricos, la pregunta sería: ¿qué hace que las instituciones tengan éxito?, o bien en lo que se refiere a los actores: ¿qué les lleva a cumplir con las normas de unas instituciones y no de otras? Resulta difícil medir el cumplimiento cabal, pues es un fenómeno estadístico sin una desviación mensurable de las normas básicas o del Estado de derecho de un régimen. La falta de cumplimiento es mucho más evidente, en términos empíricos, como desviación de esos patrones establecidos. El asunto puede reducirse a medir las desviaciones del Estado de derecho de un régimen autoritario y discernir las causas de las mismas.

Los rigoristas que quieran evidencias formales de la ineficacia institucional, tal vez prefieran medir el propio desempeño institucional en lugar del cumplimiento por parte de los actores, ajeno a las instituciones. En otras palabras, buscarán medios para evaluar directamente las “debilidades” institucionales que pueden prestarse a manipulación por parte del régimen autoritario, o bien, respecto de las instituciones específicas que se examinan, el monto del fraude electoral cometido incluso bajo el sistema reformado de México. Aunque en los casos anecdóticos existen muchas evidencias directas de fraude electoral, resulta mucho más sencillo citar incidentes de fraude y después agregar en una “suma” significativa cualquiera de los efectos de este evasivo fenómeno. Las tendencias electorales sospechosas (como 100% de votos por el PRI en distritos en los que hay tres

candidatos), los incidentes flagrantes de conteos amañados el día de las elecciones o de gastos excesivos de campaña son temas de conversación comunes de la política mexicana,²⁷⁰ mientras que en casos aislados, los testimonios de quienes participaron en negociaciones para alterar la “voluntad [electoral] del pueblo” con resultados prenegociados ofrecen evidencias concluyentes. Sin embargo, como también han comprobado otros investigadores que intentan cuantificar el fraude electoral,²⁷¹ es muy fácil sospechar y muy difícil verificar. La solución que se adoptó en el presente trabajo, es aceptar que el fracaso institucional puede medirse con un indicador menos directo pero más preciso, a saber, el cumplimiento de los actores con las normas de las instituciones. Es posible que el resultado sea menos riguroso en términos microanalíticos que una hipotética medición directa de la ineficacia institucional (en la forma de fraude electoral), pero constituye una estrategia de investigación mucho más manejable.

Por lo tanto, este trabajo es un estudio de las políticas electorales, pero difiere de otros análisis similares en cuanto que los rendimientos electorales oficiales no son el resultado final. Sostengo que en el caso de México, durante la transición prolongada, ese tipo de enfoques estándar pierden de vista muchas de las interacciones estratégicas que producen resultados electorales, los cuales frecuentemente difieren del resultado de los comicios reales. Comparo directamente la diferencia entre las resoluciones electorales “legales” y “extralegales”, al cotejar estos resultados en una muestra representativa de elecciones municipales en 14 estados mexicanos a lo largo de tres ciclos (que comprenden los periodos 1989-1992, 1992-1994 y 1995-1998). Demuestro una reducción drástica en el número de conflictos poselectorales y el aumentó respectivo en el recurso a los tribunales electorales, lo cual, afirmo, no se debe a que haya aumentado la fuerza y autonomía de las propias instituciones estatales correspondientes.²⁷² Por el contrario, sostengo que es la decisión del actor de cumplir con las normas de esas instituciones electorales, basada en el cálculo de sus propios intereses, lo que determina que sean utilizadas. Sin el “acatamiento por parte del actor y, sobre todo, de la oposición, la fuerza institucional de un tribunal electoral resulta irrelevante. Esto no

es un punto trivial, sino algo que constantemente se da por sentado en la literatura sobre la democratización con “transiciones pactadas”, pues el diferencial de tiempo entre la creación de las instituciones y el cumplimiento de sus normas es tan reducido que la mayoría de los observadores toma estos dos pasos por uno solo.

Obviamente, los tribunales electorales y el cumplimiento de sus normas por parte de los partidos no son en absoluto lo único que contribuye a elevar la competitividad electoral de los partidos de oposición y su aceptación de las “reglas del juego” que establece el régimen para la apertura. Las reformas que dictan una mayor representatividad proporcional de la oposición, la mayor transparencia de los padrones y casillas electorales, la creación de una comisión nacional electoral más plural y autónoma (y las reformas subsecuentes en los estados), el establecimiento de límites a las contribuciones para las campañas y al acceso a los medios de comunicación, son elementos que han tenido un efecto positivo en la decisión de los partidos de tomar parte en el proceso y de “competir para ganar”, más que competir tan sólo para negociar, más tarde, un premio de consolación. De hecho las reformas a los tribunales electorales se cuentan entre las últimas y, presumiblemente, menos importantes.²⁷³ Sin embargo, la aceptación o impugnación de sus reglamentos sigue constituyendo el mejor indicio de si la oposición acepta el “fajo” de prácticas que representan los resultados oficiales. De ahí que el presente trabajo haya sido enfocado en el último punto del proceso que otorga legalidad a las elecciones.

El aspecto más general, es decir, la participación de los partidos de oposición en las instituciones electorales, que los conduce a aceptar las reglas respectivas, se refleja no sólo en los propios tribunales, sino también en dichas instituciones en términos más amplios. Ciertamente es que las instituciones son importantes, pero también lo es el “lado de las demandas”, es decir la aceptación de las mismas por los partidos de oposición. Este punto fundamental se perdió de vista en las transiciones pactadas ejemplares,²⁷⁴ pues ocurrieron con tal rapidez que fue imposible descomponerlas en los diversos procesos que las conformaron. En estos casos, la democracia no fue cortejada, sino que, simplemente penetraron en sus habitaciones y, una vez que las aguas

tomaron su nivel, los actores se encontraron o bien “dentro del sistema” y cumpliendo sus normas, o bien “fuera del sistema” y como transgresores. La democracia consistía en mantener una coalición gobernante con más miembros de “dentro” que de “fuera”. Ahora procederé a examinar cuatro medios a través de los cuales el poder autoritario mantuvo el control sobre la resolución de las disputas poselectorales y los mecanismos que se emplearon para aplacar a los de “fuera”, sin sacrificar el poder de los de “dentro”.

TIPOS IDEALES DE FRACASO DE LAS INSTITUCIONES JUDICIALES:
TRIBUNALES FANTASMA, MANIATADOS, ENCUBRIDORES Y QUISQUILLOSOS

Cuando el ideal de justicia electoral empezó a ganar credibilidad a mediados de los ochenta, tras los notorios fraudes, en varias elecciones para gubernaturas y el fiasco de la presidencial de 1988, los estados empezaron a “ponerse al día” en cuanto a los avances de la ley federal electoral. Con un retraso de entre dos y 10 años respecto a las reformas electorales federales de 1986, cuando menos 16 de los 32 estados dictaron la creación de tribunales en la materia en 1989, y hacia 1996 todos contaban ya con ellos, a la vez que casi la mitad de los mismos sustituyó la certificación del colegio electoral por la certificación judicial de una institución electoral.²⁷⁵ Sin embargo, a la creación de los tribunales electorales no siguió inmediatamente la disminución esperada en el número de conflictos poselectorales. Una pregunta usual sobre la “fuerza institucional” habría sido ésta: ¿qué tan autónomo era el tribunal electoral con respecto al Poder Ejecutivo bajo el supuesto de que mientras más independiente sea la institución mayores probabilidades tiene de canalizar los conflictos poselectorales hacia las instituciones judiciales? Sin embargo, como lo revela una muestra de conflictos poselectorales registrados entre 1989 y 1994 en 14 estados, su número no disminuyó inmediatamente después de que se reformaron y fortalecieron los tribunales electorales. La cantidad de conflictos sí se redujo drásticamente durante el último periodo de tres años analizados, pero sostengo que esto se debió a la decisión de los partidos de oposición de cumplir con las normas de las instituciones electorales, por imperfectas que fueran, en lugar de seguir recurriendo a las “concertaciones” y a las “segundas vueltas”. El

número total de conflictos poselectorales no disminuyó entre el primer y el segundo periodo; por el contrario, aumentó, lo que confirma que lo importante no fue la evolución de las instituciones formales, sino las estrategias de los partidos de oposición frente a las instituciones.

Ahora clasificaré los cuatro tipos más comunes de fracaso de los tribunales electorales (como también un quinto tipo secundario, a saber, el de los tribunales “efectivos”), y presentaré casos ilustrativos de cada uno de ellos a partir de la muestra de 14 estados. Mi argumento es que si el éxito de un tribunal electoral se define como la canalización de todos los conflictos por las vías legales (en contraposición a las extralegales), entonces el fracaso debe medirse en términos del número de conflictos poselectorales y no mediante un indicador aislado del desempeño de los tribunales, ajeno a los propósitos sociopolíticos de dichas instituciones. Los cuatro tipos ideales de tribunales electorales estatales fallidos son: los *tribunales maniatados*, a los que otros actores gubernamentales desestiman, en particular el congreso estatal que actúa como colegio electoral; los *tribunales fantasma*, a los que todos los otros actores (tanto del gobierno como de los partidos de oposición) ignoran a tal punto que los partidos ni siquiera se molestan en presentar sus denuncias; los *tribunales encubridores* que sucumben ante las presiones del Poder Ejecutivo para que emitan veredictos que legalicen las negociaciones informales; y, los *tribunales quisquillosos*, que son inaccesibles a los demandantes de los partidos de oposición, pues el excesivo formalismo y rigor de sus procedimientos lleva a que rechacen sumariamente todas las demandas. Un quinto tipo son los *tribunales efectivos*, esto es, aquellos cuyos dictámenes basados en la ley pero carentes de incidentes no son objeto de dramas, intrigas o impugnaciones extralegales, sino que son los únicos que sirven al interés público de la justicia electoral y no a los intereses particulares de los actores políticos.

Tribunales maniatados

Este tipo de fracaso de los tribunales electorales, que se caracterizan

porque sus veredictos son rechazados por el Colegio Electoral estatal (generalmente por órdenes del gobernador del estado de que se trate o de la Secretaría de Gobernación), o en su expresión menos fuerte, por un decreto legislativo para conformar un consejo municipal en un municipio conflictivo, fue por mucho el tipo más frecuente en mi muestra. Dado que existen registros públicos sobre la mayor parte de estos actos (no todos) de desestimación institucional de los veredictos judiciales, fue posible investigarlos fácilmente. Era ésta la forma más “legal” que tenía el PRI-Estado para negar las victorias de la oposición, reconociendo la sustitución de criterios políticos por legales para las decisiones tomadas (pero totalmente dentro de la ley); fue el medio que eligió el régimen autoritario para revocar resultados electorales que le eran adversos, cuando menos desde los primeros días de la consolidación del PRI en los años treinta y cuarenta, hasta mediados de los noventa, cuando por primera vez perdió la mayoría en los congresos de varios estados y se reformó la mayor parte de las legislaciones estatales para eliminar los colegios electorales. Los *tribunales maniatados* casi siempre beneficiaron al PAN, en detrimento del PRI nacional. Entre los casos que se incluyen en esta categoría se encuentran los de Sonora en 1991, y Yucatán en 1990 y en 1993.²⁷⁶

El caso más enigmático de toda mi muestra es el del Tribunal Electoral de Yucatán, en 1993, el cual habría sido un tribunal “encubridor” si hubiera cumplido las órdenes del PRI federal de revocar el triunfo municipal del PRI en Mérida para otorgárselo al PAN. Sin embargo, el tribunal se negó a traicionar al PRI local, aun cuando el PRI nacional hizo que los magistrados electorales volaran a la Ciudad de México para presionarlos personalmente, y la “concertación” debía ser blanqueada mediante la mayoría legislativa del PRI en el Colegio Electoral, la cual revocó como debía el veredicto del *tribunal maniatado*, aunque durante ese proceso se suscitó mucha publicidad adversa.

Tribunales fantasma

Menos numerosos que los “maniatados”, los *tribunales fantasma* constituyen el tipo más espectacular entre los tribunales, pues se

encuentran codificados en las leyes electorales pero no existen en la práctica, cuando menos no de alguna manera que sea recordada por los especialistas en legislación de las instituciones electorales o de los partidos políticos. El ejemplo más sorprendente es el del Tribunal Electoral de Zacatecas, al que no se presentó *ninguna* demanda en las elecciones locales de 1992, en contraste con las 32 disputas que se llevaron directamente ante el Colegio Electoral para que las resolviera.²⁷⁷ Los partidos de oposición tenían en tan poca estima las facultades de esa institución que ni siquiera se molestaron en recurrir a ella.

Un caso menos claro pero casi igualmente patente de improcedencia de los tribunales electorales ocurrió en Veracruz, cuando sólo uno de los cinco magistrados que estaban presentes en una entrevista de grupo dijo tener *algún* recuerdo de las actividades poselectorales del tribunal en 1988 y 1991. En 1998 no existían registros previos a 1994 en los archivos del tribunal electoral y el único historial registrado, que se tomó prestado de los efectos personales de un antiguo magistrado, fue un folleto de 1988 en el que se relacionaban 106 recursos interpuestos, por partido, municipio y fecha de resolución, con un análisis de 20 páginas sobre las quejas del tribunal y una explicación de los precedentes judiciales que se establecieron en las deliberaciones. Pero faltaban los hechos más importantes en el folleto, cuyo propósito parecía ser justificar la existencia del tribunal, más que registrar los acontecimientos legales. En las 83 páginas del documento no aparecía el veredicto de *ninguno* de los 106 casos.²⁷⁸ Entre la docena de militantes políticos que entrevistamos, ninguno se acordaba de los tribunales electorales anteriores a 1994 en Veracruz, y éstos fueron prácticamente ignorados tanto en la prensa como en los relatos de los muy conflictivos comicios locales de 1988 y 1991.²⁷⁹ De igual forma, en los casos de Chiapas, en 1991,²⁸⁰ Campeche, en el mismo año, y Michoacán, en 1989, no existen registros oficiales sobre las actividades de ninguno de los tribunales en los archivos electorales, ni en las memorias de los militantes, ni en relatos impresos. Pero, en teoría, todos esos estados tenían formidables tribunales electorales. En Campeche aparecen mencionados los tribunales en el código electoral de 1987, que desaparecieron del todo en el código de 1991, y

reaparecieron como figura jurídica en 1993.²⁸¹

Tribunales encubridores

Este tipo de fracaso institucional comprende casos en que intervinieron autoridades estatales o federales en la certificación de elecciones locales, e impusieron su voluntad a los tribunales electorales, que entonces “lavaban” el fraude valiéndose de las instituciones legales. Sin embargo, como puede imaginarse, cuando la interferencia de la autoridad ocurría antes de que el tribunal electoral dictara sentencia, los acuerdos se hacían tras bambalinas y no de manera pública. Por lo tanto, verificar la existencia de esos pactos informales para “legalizar” infracciones electorales es, comprensiblemente, una tarea muy delicada. Para confirmar la pertenencia de un tribunal a la categoría de “encubridor” se utilizaron los datos obtenidos en entrevistas de primera mano, pero sólo si podían corroborarse con información proporcionada cuando menos por alguna otra fuente, ya fuera un partido o institución política o una nota periodística confiable. Este tipo de fracaso institucional se encuentra, sin duda, subrepresentado en mi muestra y, en términos generales, también en los registros públicos. Los militantes de los partidos denunciaban de manera constante la existencia de ese tipo de arreglos, sobre todo entre el PAN y el PRI, pero rara vez podían dar pruebas de sus acusaciones, salvo cuando lograban interceptar y grabar conversaciones telefónicas sobre una operación de encubrimiento, o cuando uno de los negociadores se retractaba y hacía público el arreglo para dañar la reputación de su contraparte (proceso en el que, a menudo, la suya propia resultaba perjudicada).

Al igual que en el caso de los *tribunales maniatados*, los pocos *tribunales encubridores* que se denunciaron, casi siempre estaban comisionados por el PRI nacional para sanear las victorias locales del PAN, en lugares como Nuevo León, en 1994 (en la contienda por la alcaldía de Monterrey), aunque también se utilizaron en Michoacán, en 1992, para apaciguar siete conflictos poselectorales con el PRD. Aunque éstos son los únicos *tribunales encubridores* verificados en mi muestra, es presumible que el PRI estatal los prefiriera a los *maniatados*, que

dejaban ver públicamente las incongruencias entre las sentencias jurídicas y políticas en detrimento de la credibilidad de ambas instituciones. Los *tribunales encubridores* producían los resultados que deseaba el régimen autoritario, sin la publicidad adversa que provocaban los *maniatados*.

Tribunales quisquillosos

Ésta es la única categoría de fracaso en los tribunales electorales que representa una falla institucional debida a causas internas, más que a presiones exógenas.²⁸² En estos casos, todos los recursos que interponen los partidos políticos son refutados sumariamente por razones procedimentales, sin que los magistrados lleguen siquiera a considerar los argumentos que se exponen. Es posible que la decisión del tribunal de denegar la mayoría de los casos se deba a razones legalmente fundamentadas; no se discute la “legalidad”, dentro de una definición procedimental estrecha. Lo que se cuestiona es la flexibilidad de los magistrados para permitir que los partidos políticos accedan a la justicia electoral²⁸³ y la naturaleza misma de esas leyes rígidas, que impiden que los perdedores en una elección puedan resolver sus disputas ante un tribunal. Aunque también debe tomarse en cuenta la falta de preparación e incluso la “mala fe” de los recursos que interponen los partidos políticos, el objetivo del tribunal electoral de reducir los conflictos sociales y procurar que lleguen a las cortes, antes que a las calles, se ve obstaculizado en los *tribunales quisquillosos* por leyes excesivamente reglamentadas o por magistrados inflexibles.

Hubo dos casos, en mi muestra, de *tribunales quisquillosos*: en 1992, en Jalisco (donde se rechazaron los 63 recursos interpuestos), y en 1995, en Chiapas (con 68 denegaciones).²⁸⁴ Esta muestra habría sido mucho más extensa si hubiera elegido un criterio de clasificación más amplio (como aquellos tribunales en los que se rechazó la mayoría, no la totalidad, de los casos, digamos 80%, dado el rechazo de cerca de 55% en el Tribunal Federal Electoral en cuatro procesos comiciales federales), o si hubiera considerado la tasa de anulación de urnas como resultado de veredictos “fundados”, en aquellos casos que se aceptaron para ser plenamente considerados (cercanos a un promedio

de 4% en el ámbito federal, entre 1988 y 1997). Sin embargo, al haber elegido un criterio mucho más estricto (sólo los tribunales electorales que denegaron *todos* los casos) presento únicamente los casos más notables, que en mi opinión están fuera de toda duda aun para los especialistas en procesos electorales, algunos de los cuales admiten en privado que los *tribunales quisquillosos* pierden de vista cuáles son sus objetivos sociopolíticos más amplios.

TRIBUNALES FRENTE A MESAS DE NEGOCIACIÓN: SELECCIÓN DE CASOS Y CODIFICACIÓN DE LA MUESTRA SUBNACIONAL

La elección de los 14 estados incluidos en la muestra tuvo el propósito de que se pudieran observar las variaciones más notables en los conflictos electorales. Se seleccionaron dos de los estados que presentaban el mayor número de conflictos poselectorales (Chiapas y Michoacán, donde ocurrieron hasta en 40% de los comicios locales durante el periodo estudiado), así como varios de los estados con la menor incidencia de dichos conflictos (Campeche, Chihuahua, Nuevo León y Tlaxcala, donde los hubo en menos de 5% de las elecciones). Dicha variación también pretendió considerar la diversidad geográfica, una mezcla de estados rurales y urbanos, así como un rango de competencia electoral entre el PRI y la oposición. Como se muestra en la figura 1, la serie de contiendas que se examina en cada estado comprende la reforma que creó instituciones para la solución de conflictos poselectorales (la creación de tribunales electorales o “segunda etapa”), así como la elección previa a dicha innovación institucional y los comicios inmediatamente posteriores a ella. La figura 1 muestra que esta “línea de tiempo” en los estados, siguió los pasos de las principales reformas electorales federales, con un rezago promedio de dos o tres años respecto de éstas.

La muestra de estados es bastante representativa, e identifica conflictos poselectorales del PAN o el PRD en cerca de 16% de los municipios en T1; 15% en T2; y 4% en T3.²⁸⁵ La muestra se vio limitada en función de la poca o mucha disposición de los jueces de los tribunales electorales a proporcionar información sobre los casos que conocieron. Se me negó definitivamente el acceso al registro de sumarios de causas de los tribunales electorales de Chiapas, Tabasco y

Yucatán, los cuales fueron algunos de los tribunales *quisquillosos* y *maniatados*

FIGURA I
Clasificación de los códigos electorales estatales
de acuerdo con la evolución de la institución

<i>Primera etapa (1986-1989)</i>	<i>Segunda etapa (1990-1991)</i>	<i>Tercera etapa (1993-1994)*</i>
Tribunales preelectorales Autonomía institucional baja	Creación de tribunales electorales Autonomía institucional media	Elección posterior a la creación Autonomía institucional alta
Elementos de la reforma federal		
Mayoría fabricada del PRI en el Congreso Comisión electoral bajo control del Ejecutivo Autocertificación política del Legislativo Pocos límites a los gastos de campaña No hay credencial de elector ni padrones auditados	Aumento en los escaños de las minorías Los partidos intervienen en la comisión electoral Certificación parcial de las elecciones por el Judicial Ciertos límites a los gastos de campaña Credencial electoral y cierto control sobre el padrón electoral	Límites a los escaños del partido mayoritario Elecciones bajo el control de un <i>ombudsman</i> Certificación total por el Judicial Límites altos a los gastos de campaña Credencial de elector y auditorías del padrón electoral
<i>Línea de tiempo de las reformas federales</i>		
1986	1990	1993

Evolución de las reformas electorales estatales
(que siguieron a las federales)

<i>Primera etapa (T1)</i>	<i>Segunda etapa (T2)</i>	<i>Tercera etapa (T3)</i>
Tribunales preelectorales	Creación de tribunales electorales	Elección posterior a la creación
1989-1992	1992-1995	1995-1998

Línea de tiempo de las reformas estatales para armonizar con las federales

1989 Contiendas locales en la primera etapa (T1)	1992 Contiendas locales en la segunda etapa (T2)	1995 Contiendas locales en la tercera etapa (T3)
Campeche 1991	Campeche 1994	Campeche 1997
Chiapas 1991	Chiapas 1995	Chiapas 1998 (otoño)
Chihuahua 1992	Chihuahua 1995	Chihuahua 1998 (verano)
México 1990	México 1993	México 1996
Guanajuato 1991	Guanajuato 1994	Guanajuato 1997
Jalisco 1992	Jalisco 1995	Jalisco 1997
Michoacán 1989	Michoacán 1992	Michoacán 1995
Nuevo León 1991	Nuevo León 1994	Nuevo León 1997
Sonora 1991	Sonora 1994	Sonora 1997
Tamaulipas 1992	Tamaulipas 1995	Tamaulipas 1998 (otoño)
Tlaxcala 1991	Tlaxcala 1994	Tlaxcala 1998 (verano)
Veracruz 1991	Veracruz 1994	Veracruz (1997)
Yucatán 1989	Yucatán 1992	Yucatán 1995
Zacatecas 1992	Zacatecas 1995	Zacatecas 1998

*Aunque las reformas de 1996 fueron importantes, más que alterar profundamente la configuración de las instituciones electorales, sólo añadieron nuevas jurisdicciones a las existentes. Aún no es posible encontrar equivalentes para estas instituciones federales reformadas en el ámbito estatal, dado que la "armonización" en los estados apenas empezó y, sin duda alguna, sólo podrá ser concluida en el término de tres años.

con más controversias. Sin embargo, salvo en el caso de Tabasco,²⁸⁶ tales obstáculos pudieron ser superados, lo que permitió incluir a Chiapas y a Yucatán en la muestra de 14 estados. En Chiapas, uno de los partidos políticos nos mostró una copia del registro de sumarios de causas (corroborado por la publicación, dos años después, de las actas del tribunal), mientras que en Yucatán, ciertas notas de prensa, inusualmente detalladas, referían todos los casos presentados ante los tribunales electorales y sus resoluciones.²⁸⁷ Cabe señalar que, aun cuando se suscitaron muchos conflictos poselectorales en varias contiendas gubernamentales, durante el periodo que abarca este estudio, y que también hubo algunas disputas por los escaños en los congresos estatales y los ayuntamientos, el presente trabajo solamente se centra en las elecciones para alcaldías, pues son, por mucho, los cargos que con más frecuencia se impugnan por medio de conflictos

poselectorales.

Chiapas, Tabasco y Yucatán fueron los únicos estados que visité y en los que se me negó el acceso a la información, mientras que las autoridades de los estados de Coahuila, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo y Sonora²⁸⁸ ignoraron las reiteradas solicitudes por escrito para obtener información sobre las interposiciones de recursos ante los tribunales electorales y sus respectivas sentencias, aunque se encontraron datos en documentos impresos sobre Jalisco y Sonora.³⁰ Mi muestra presenta un leve sesgo hacia los estados más grandes, con capitales urbanas (como Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León y Veracruz), pues los funcionarios electorales de las ciudades que tienen universidades donde se realiza investigación (funcionarios que con frecuencia son también profesores de derecho) estuvieron más dispuestos a proporcionar información, dado que en ocasiones anteriores otros observadores extranjeros de los procesos electorales habían expresado su interés en ella, además de que en dichas ciudades la competencia electoral es un hecho aceptado. Para contrarrestar este sesgo hacia los estados grandes añadí varios estados pequeños y predominantemente rurales (Campeche, Chiapas, Tlaxcala y Zacatecas). Los promedios de los datos descriptivos, en mi muestra de 14 estados, son muy representativos de los promedios nacionales en cuanto a la frecuencia e intensidad de los conflictos poselectorales, así como a las características demográficas de los municipios con dichos conflictos (población, nivel de vida, etcétera.). Mi muestra tiene una desviación de no más de 5% del promedio nacional en la mayoría de las categorías.²⁸⁹

Todos los procesos representan la primera elección en la que hubo tribunales electorales autónomos, que se definen como aquellos que tienen la autoridad última para certificar los resultados de los comicios locales (figura 1).³² Estos tribunales electorales a menudo no eran totalmente independientes —pues con frecuencia su designación dependía del gobernador—, pero, cuando menos en el segundo periodo del estudio, eran suficientemente independientes para ser considerados tribunales y no meras agencias administrativas. De acuerdo con el cuadro 1, en el primer periodo había tribunales en algunos estados, pero con un alto grado de subordinación. Todos los

tribunales del primer periodo tenían autoridad para sugerir resoluciones al colegio electoral, pero de ninguna manera podían imponerlas con sustento en la ley.

En los cuadros 1, 2 y 3 se clasifican los tribunales de mi muestra de acuerdo con las cuatro tipologías de fracaso institucional:

CUADRO 1
Tribunales electorales frente a conflictos locales poselectorales:
primer periodo electoral

<i>Estado y año primer periodo T1</i>	<i>Municipios N</i>	<i>Tipo de tribunal electoral</i>	<i>Ciudades con demandas del PAN</i>	<i>Conflictos poselectorales del PAN</i>	<i>Ciudades con demandas del PRD</i>	<i>Conflictos poselectorales del PRD</i>	<i>Tasa de Estado de derecho (conflictos/casos)</i>
Campeche 1991 ³³	9	fantasma	0	0	0	1	desconocido
Chiapas 1991 ³⁴	112	fantasma	0	2	0	10	desconocido
Chihuahua 1992	67	ninguno	sin tribunal	0	sin tribunal	2	sin tribunal
México 1990	122	efectivo	13	5	24	14	19/37 = 0.51
Guanajuato 1991	46	efectivo	26	7	10	2	9/33 = 0.27
Jalisco 1992	124	quisquilloso	18	13	10	6	18/26 = 0.69
Michoacán 1989 ³⁴	113	fantasma	0	0	0	47	desconocido
Nuevo León 1991	51	efectivo	2	0	5	2	2/7 = 0.29
Sonora 1991	70	encubridor	desconocido	6	desconocido	1	desconocido
Tamaulipas 1992	43	ninguno	sin tribunal	6	sin tribunal	4	sin tribunal
Tlaxcala 1991	44	ninguno	sin tribunal	1	sin tribunal	0	sin tribunal
Veracruz 1991 ³⁵	207	efectivo	9	5	32	19	24/41 = 0.59
Yucatán 1990	106	maniatado	desconocido	19	desconocido	0	desconocido
Zacatecas 1992	56	fantasma	0	3	0	3	0
Total	1148	21% efect.	68	67	81	111	178/144=1.24 ³⁶

Nota: Un solo caso bien documentado, de resolución anómala, se consideró suficiente para cambiar la categoría del tribunal "efectivo" a alguna de los otros cuatro tipos de fracaso. Para más datos sobre la especificación de los casos véase Eisenstadt, "Courtng Democracy in Mexico", *op. cit.*, *passim*.

En muchos casos las columnas de "ciudades con demandas del PAN" y de "ciudades con demandas del PRD" no dan exactamente el denominador de la "tasa de Estado de derecho". Esto se debe a que hay ciudades en las que ambos partidos presentaron demandas y éstas se cuentan una sola vez en la "tasa de Estado de derecho". A diferencia de la interposición de recursos, es muy raro que más de un partido lleve a cabo una movilización poselectoral (y en mis datos están codificadas por el partido que la encabeza, más que por ambos, aunque se realice en forma conjunta).

Los conflictos poselectorales tienen alrededor de 6% de subrepresentación durante los tres periodos, pues también tuvieron conflictos poselectorales los partidos izquierdistas "parastatales", de oposición, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Las movilizaciones de esta "otra izquierda" representaron 11% de las manifestaciones de la oposición, durante T1, y sólo 4% durante T2 y T3, respectivamente.

Fuentes: Análisis del autor de documentación de los tribunales electorales estatales (en bibliografía) y de diarios locales y nacionales.

³³ No se interpuso demanda alguna dentro del periodo prescrito, pero tras el cierre del periodo se presentaron catorce.

³⁴ La conclusión de que los tribunales mencionados en las legislaciones electorales de Chiapas (en 1991) y Michoacán (1989) no existían en la práctica se basa tanto en el testimonio de los partidos políticos como en el de jueces electorales posteriores, quienes dicen no haber sabido nada de dichos tribunales, como en el seguimiento de cuando menos dos diarios de cada estado, durante los dos meses posteriores a la elección.

³⁵ A diferencia de los otros casos, no se dispuso de datos precisos sobre el número de municipios por el que contendía cada partido, y ni siquiera los jueces electorales de Veracruz pudieron proporcionárnoslos. Opté por tomar los datos agregados de todos los casos que interpuso cada partido en las elecciones municipales de 1991, los cuales fueron publicados en el *El Dictamen* de Veracruz. Véase Melesio Carrillo Tejeda, "De 86 recursos interpuestos en el TCE sólo dos fueron resueltos en favor de los demandantes", *El Dictamen*, 5 de diciembre de 1991, p. 1D.

³⁶ La tasa de "Estado de derecho" de 1.24 resulta de dividir el número total de conflictos entre el número conocido de demandas interpuestas. Si se divide el número total de conflictos, pero sólo de los estados en los que se conoce el total de demandas (N=8), se obtiene una tasa de "Estado de derecho" de 0.59. La tasa verdadera se encuentra en un punto entre estos dos extremos; digamos 0.92, es decir, el promedio de ambos.

CUADRO 2
Tribunales electorales frente a conflictos locales poselectorales:
segundo periodo electoral

<i>Estado y año segundo periodo T2</i>	<i>Municipios N</i>	<i>Tipo de tribunal electoral</i>	<i>Ciudades con demandas del PAN</i>	<i>Conflictos poselectorales del PAN</i>	<i>Ciudades con demandas del PRD</i>	<i>Conflictos poselectorales del PRD</i>	<i>Tasa de Estado de derecho conflictos/casos</i>
Campeche 1994	9	efectivo	3	0	3	0	0/4 = 0
Chiapas 1995	112	encubridor	6	4	37	51	55/42 = 1.31
Chihuahua 1995	67	efectivo	7	1	15	0	1/22 = 0.05
México 1993	122	efectivo	7	6	21	16	22/28 = 0.79
Guanajuato 1994	46	efectivo	17	3	10	4	7/20 = 0.35
Jalisco 1995	124	efectivo	6	0	3	0	0/9 = 0
Michoacán 1992	113	encubridor	6	3	46	36	39/50 = 0.78
Nuevo León 1994	51	encubridor	30	4	5	3	7/31 = 0.23
Sonora 1994	70	efectivo	12	1	6	0	1/14 = 0.07
Tamaulipas 1995	43	efectivo	9	1	4	0	1/12 = 0.08
Tlaxcala 1994	44	efectivo	5	0	8	15	15/12 = 1.25
Veracruz 1994	207	efectivo	12	2	65	15	17/74 = 0.23
Yucatán 1993	106	maniatado	13	6	1	0	6/14 = 0.43
Zacatecas 1995	56	efectivo	5	2	6	4	6/10 = 0.60
Total	1148	71% efect.	133	33	225	144	177/342 = 0.52

Fuentes: Análisis del autor de documentación de los tribunales electorales estatales (en bibliografía) y de diarios locales y nacionales.

CUADRO 3
Tribunales electorales frente a conflictos locales poselectorales:
tercer periodo electoral

<i>Estado y año tercer periodo T3</i>	<i>Municipios N</i>	<i>Tipo de tribunal electoral</i>	<i>Ciudades con demandas del PAN</i>	<i>Conflictos poselectorales del PAN</i>	<i>Ciudades con demandas del PRD</i>	<i>Conflictos poselectorales del PRD</i>	<i>Tasa de Estado de derecho conflictos/casos</i>
Campeche 1997	9	efectivo	3	0	4	4	4/5 = 0.80
Chiapas 1998	112	efectivo	7	0	33	20	20/40 = 0.50
Chihuahua 1998	67	efectivo	1	0	1	0	0/2 = 0
México 1996	122	efectivo	18	1	18	4	5/34 = 0.15
Guanajuato 1997	46	efectivo	10	0	7	0	0/15 = 0
Jalisco 1997	124	efectivo	20	0	9	0	0/28 = 0
Michoacán 1995	113	efectivo	5	0	26	11	11/30 = 0.37
Nuevo León 1997	51	efectivo	12	0	0	1	1/12 = 0.08
Sonora 1997	70	efectivo	8	0	5	0	0/11 = 0
Tamaulipas 1998	43	efectivo	14	0	11	1	1/25 = 0.04
Tlaxcala 1998	52	efectivo	3	0	4	1	1/10 = 0.10
Veracruz 1997	207	efectivo	4	0	22	0	0/23 = 0
Yucatán 1995	106	efectivo	13	1	11	7	8/24 = 0.33
Zacatecas 1998	56	efectivo	6	0	5	0	0/10 = 0
Total	1182	todos efectivos	124	2	156	49	51/269 = 0.19

Fuentes: Análisis del autor de documentación de los tribunales electorales estatales (en bibliografía) y de diarios locales y nacionales.

Resulta notable que, en el primer periodo, sólo tres de los 14 estados tuvieran tribunales “efectivos”, y con el inconveniente de que entre 1989 y 1992 ninguno de los tribunales electorales contaba con

autoridad legal plena. En el segundo periodo, todos los tribunales de mi muestra eran cuando menos parcialmente autónomos del Colegio Electoral del Congreso (en ciertos casos, el tribunal electoral aún podía ser desestimado, pero sólo por una mayoría calificada del Congreso), pues elegí mi muestra de tal suerte que el segundo periodo representara el inicio de tribunales electorales más autónomos. En el segundo periodo, 10 de los 14 tribunales eran “efectivos”, lo que puede afirmarse con base en el análisis de los registros de sus casos, entrevistas con protagonistas y fuentes secundarias. Es notable que sólo hubo un caso de regresión, a saber, el retroceso del tribunal de Nuevo León de la categoría de *efectivo* que tenía en 1991 a la de *encubridor* en 1994. Por lo demás, es evidente un progreso claro, aunque lento, hacia la categoría de *tribunales efectivos*.

Además de clasificar los tribunales electorales en los cinco tipos ideales, con base en sus registros de resolución de conflictos, utilicé otro indicador, más sutil pero igualmente revelador, del triunfo o fracaso de dichos tribunales (de nuevo en términos políticos más que jurídicos), a saber, la “tasa de Estado de derecho”, que aparece en los cuadros 1, 2 y 3. Esta tasa, que consiste en el número total de conflictos poselectorales del PAN y el PRD por municipio, dividido entre el número de interposiciones de recursos por parte de dichos partidos ante los tribunales, por municipio, ofrece un indicador aproximado pero revelador para saber si se acataba la ley. La tasa es superior a 0.5 durante los dos primeros periodos, cuando en TI se toman en consideración aquellos estados en los que se sabe que hubo interposición de recursos (cinco de estos estados más tres en los que se sabe que no se presentaron demandas). Cuando se dividen todos los conflictos poselectorales que ocurrieron durante el primer periodo en los 14 estados, entre el número de casos conocidos de interposición de recursos (sólo en cinco estados), la tasa de Estado de derecho se eleva a 1.24, lo cual es una cifra astronómica. Es decir, por cada 12.4 conflictos poselectorales hubo sólo 10 casos de interposición de recursos. Cualquiera que sea la cifra verdadera que corresponda a la tasa de Estado de derecho durante el primer periodo, entre los límites de 0.59 y 1.24 (digamos que sea el promedio de ambos, es decir, 0.92), lo cierto es que corrobora la prevalencia de las movilizaciones sobre el

recurso a los tribunales para la resolución de las disputas poselectorales. La tasa fluctúa durante los primeros dos periodos, pero decrece de manera constante y drástica durante el tercero, hasta 0.19, cuando puede decirse que los partidos de oposición aceptaron las instituciones y siguieron sus normas.

Una razón convincente de esa disminución radical de las tasas de Estado de derecho en T3 podría ser que en 1996 se concedió al Tribunal Federal Electoral, considerado básicamente autónomo e imparcial desde 1994,²⁹⁰ la autoridad constitucional como tribunal de apelación para conocer de las disputas poselectorales estatales. En efecto, los legisladores estatales de todo el territorio mexicano se están apresurando a homogeneizar sus leyes electorales respecto a los estándares federales, antes de que sus resoluciones lleguen a una “segunda consideración” por parte de los magistrados federales. Desde 1996, cerca de 24 apelaciones federales —de la mayoría de los estados— revirtieron las sentencias emitidas por tribunales electorales estatales.²⁹¹

A la fecha, la apelación federal más notoria de un caso sentenciado por un tribunal electoral estatal es, sin duda, la revocación de un veredicto en Yucatán, en 1998, que negaba al PRD un escaño en el congreso estatal. El tribunal federal reintegró la curul al partido, contraviniendo la decisión mayoritaria del PRI en el Congreso del estado, lo que reanimó la iniciativa del PRD-PAN para que se enjuiciara al gobernador del mismo. Los priistas del Congreso estatal se rehusaron a acatar el veredicto, arguyendo que dado que los diputados ya habían prestado juramento la sentencia del Tribunal Federal Electoral no podía obedecerse. La reacción de este último fue emitir una orden de cumplimiento, que el beligerante Congreso de Yucatán finalmente accedió a acatar.²⁹² No ha habido otros casos de desacato de autoridades estatales de veredictos que hayan sido revocarlos, 80% de los cuales ha beneficiado a los partidos de oposición (sobre todo al PRD) en detrimento del PRI.

Cabe hacer dos observaciones respecto a la clasificación de los tribunales electorales, que no se presentaron anteriormente. La primera es que en T3 el PRI interpuso recursos en un mayor número de municipios que el PAN o el PRD, mientras que en TI (con base,

nuevamente, en datos de sólo cinco estados) y T2, el PRD presentó demandas en más ciudades que el PRI o el PAN. Esta tendencia indica no sólo que los partidos de oposición llegaron a tomar los tribunales electorales con más seriedad, sino también que, como consecuencia de ello, el PRI tuvo que empezar a defender sus votos de manera judicial y dejar de recurrir únicamente a sus antiguas prácticas de corrupción electoral.²⁹³ La segunda tendencia que revela creciente credibilidad de las instituciones electorales, así como una mayor competencia entre los partidos, es que la demandas presentadas durante T1 ante los tribunales electorales impugnaban en su mayoría comicios para alcaldías o gubernaturas mientras que en T3 también fue muy frecuente la impugnación legal de elecciones para el Congreso y ayuntamientos que apelaban la representación proporcional, así con los escaños uninominales.²⁹⁴

CONCLUSIONES: HACIA UN COMPORTAMIENTO JUDICIAL Y UNA TIPOLOGÍA DE LAS TRANSICIONES PROLONGADAS

El presente trabajo intentó demostrar, en uno de los ámbitos más importantes y específicos de la transición, a saber, el espacio de las negociaciones poselectorales, que las distintas estrategias del PAN y el PRD fueron esenciales para mantener la presión orientada a conseguir la apertura, a la vez que recogían despojos electorales suficientes para mantener vivos sus anhelos internos de compartir el poder. La evolución gradual de los tribunales hacia la categoría de “efectivos” y la baja tasa de Estado de derecho no confirman un acatamiento automático de los partidos de oposición de las instituciones creadas por el régimen autoritario. Sin embargo, estos patrones sí indican un cumplimiento creciente por parte de los partidos (y en especial del PRD, protagonista de cerca de 80% de los conflictos poselectorales), los cuales hacia el tercer periodo ya habían aceptado en gran medida las instituciones electorales reformadas y habían consolidado suficientemente su propia autoridad para evitar que ocurrieran movilizaciones poselectorales contra las políticas de los partidos nacionales. Las posturas de los partidos variaron constantemente en respuesta a factores intrínsecos y extrínsecos que no podemos analizar aquí en forma detallada. La conclusión importante es que la

codificación de las movilizaciones poselectorales de los partidos de oposición *vs.* el recurso a las instituciones para la solución legal de los conflictos, facilitó la observación de patrones generalizados sobre el papel que desempeña la oposición en la apertura política en el caso de México.

Mi hallazgo más destacado es que, contrariamente a lo que afirman las teorías convencionales, el cumplimiento por parte de los partidos de oposición de las “reglas del juego” no es en absoluto automático, aunque dichas reglas parezcan ser equitativas. Las reglas formales son, en el mejor de los casos, sólo parte de la historia. Las prácticas informales, tipificadas aquí como mesas de negociación electoral tras bambalinas, suelen ofrecer más indicios sobre el comportamiento de los actores que los registros de sumarios de causas de los tribunales visibles a plena luz. El predominio de la negociación extralegal sobre los procedimientos legales fue predeciblemente evidente en mi muestra de 14 estados durante el primer periodo (antes de la creación de los tribunales electorales autónomos). Sin embargo, también predominó lo extralegal sobre lo legal en el segundo periodo, lo que ya no fue tan predecible cuando los partidos de oposición recurrieron a ambos medios de resolución de disputas a fin de maximizar las ventajas conseguidas en los arreglos, mucho más que lo que habrían obtenido mediante cualquier norma de justicia electoral. Sólo hasta el tercer periodo se estableció firmemente el patrón predecible de predominio de la institución formal sobre la negociación informal. Estos hallazgos tienen implicaciones para la futura investigación, tanto en estudios microinstitucionales de las instancias jurídicas en general, como en la investigación macro de las transiciones democráticas.

¿Qué puede decirse del tiempo comprendido entre la creación de los tribunales electorales y el acatamiento de sus normas, es decir, el “segundo periodo” de mi estudio, T2? La especificación del periodo que requieren los actores para decidirse a cumplir con las normas es una consideración necesaria, y sostengo que ésta podría incorporarse en la mayoría de los estudios sobre la transición hacia un Estado de derecho (distinto pero a menudo coincidente con las transiciones democráticas). Afirmo que los estudios anteriores sobre la creación de instituciones jurídicas y la democratización no han medido

formalmente el acatamiento de los actores por dos motivos: por una parte supusieron que éstos lo harían, pues, en las abruptas transiciones pactadas que analizaban, todos los actores de la élite que concertaba accedían en gran medida a cumplir con las normas, y por la otra, no existían medios sutiles para medir un cumplimiento parcial. Éste era “todo o nada”, lo mismo que la propia transición pactada.

En general, las instituciones jurídicas en un sistema de derecho son difíciles de moldear, como lo son los actores políticos. Como Gillman ha expresado acertadamente,²⁹⁵ resulta difícil establecer la diferencia entre los jueces racionales que se rigen por fuertes preferencias individuales y aquellos que se adhieren a las normas de un comportamiento basado en principios, en un escenario de orden social. A diferencia de los legisladores que buscan maximizar sus posibilidades de reelección o los burócratas que buscan maximizar sus presupuestos, los jueces —cuando menos los de los niveles más altos— suelen ser nombrados para periodos prolongados y en cargos en que los recursos o la discrecionalidad susceptibles de maximizar desafían a los persuasivos modelos de los incentivos racionales para los políticos. Sin embargo, en las judicaturas que están en vías de consolidación, en las que la toga de los jueces puede no ser aún lo suficientemente larga para ocultar las incursiones del Poder Ejecutivo en las decisiones judiciales, es posible poner al descubierto los incentivos de los magistrados, como ocurrió en los tribunales electorales de México que examinamos en el presente trabajo.

No basta con estudiar las instituciones judiciales en vías de consolidación para llegar al fondo de las motivaciones que animan a un magistrado, aunque es un buen inicio para comprender los tribunales autoritarios y los que existen en las democracias nuevas. No obstante, aún debemos encontrar un medio para medir empíricamente el triunfo de las instituciones judiciales. Pero aun cuando el “triunfo” judicial no pueda ser observado en términos políticos amplios (a diferencia de los términos estrictamente legales), salvo en la forma del acatamiento de las resoluciones por las partes afectadas, existe una salida. La respuesta que ofrece este trabajo es medir el triunfo judicial como la hipótesis nula de fracaso de las instituciones judiciales. De ahí que se haya tomado los conflictos

poselectorales, una ocurrencia observable de dicho fracaso, como parámetro para determinar el triunfo de las instituciones judiciales. Quizá esta técnica prestidigitadora de medición, que define las instituciones judiciales “efectivas” como aquellas que no fracasan, sólo sea posible en situaciones muy específicas, en las que todos o casi todos los incidentes de no acatamiento de las normas se manifiestan de manera verificable. Pero cuando existen tales condiciones, como en el segundo periodo de las transiciones prolongadas, en que se han creado instituciones que en teoría son autónomas, pero aún no se presenta el acatamiento por parte de los actores, este método resulta sumamente acertado para determinar el grado de autonomía de las instituciones judiciales. De hecho, en el caso de México tal heurística puede ayudarnos a identificar la existencia de la lógica de las transiciones prolongadas, que no aparece con toda claridad mediante el mero análisis de las negociaciones en el ámbito nacional, entre el régimen autoritario y la oposición. Este patrón de negociación reiterada de las reglas del juego electoral, en donde los actores sólo cumplen parcialmente con las mismas, podría aplicarse a investigaciones futuras sobre otros casos de transiciones prolongadas.

* Traducción de Lorena Murillo S.

** El autor agradece a El Colegio de México su apoyo institucional y a la Comisión Fulbright, el Programa Nacional de Educación sobre Seguridad, y la Fundación US-MEXUS el financiamiento otorgado. También desea expresar su reconocimiento a la excelente labor que realizaron Ana Lourdes Garza y Amílcar Peláez Valdés como asistentes de investigación, y a Macaria Elizondo Gasperín, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, por los datos que le proporcionó. Una versión anterior de este artículo, parte del doctorado en ciencias políticas por la Universidad de California en San Diego, se presentó en la reunión de 1998 de la Asociación de Estudios sobre América Latina. Por último, el autor agradece los valiosos comentarios de Wayne Cornelius, Sylvia Gómez Tagle, Stephan Haggard, Jonathan Hartlyn, Alonso Lujambio, Reynaldo Ortega Ortiz, y Víctor García Moreno, cuyo reciente fallecimiento lamenta.

²⁵⁹ Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath. The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997, p. 141.

²⁶⁰ Jorge I. Domínguez y James McCann, *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1996, pp. 152-155.

²⁶¹ Silvia Gómez Tagle, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, G.

V. Editores, 1994, pp. 93 y 137.

²⁶² En 1997 el presupuesto para las elecciones federales intermedias del Congreso ascendió a cerca de 810 millones de dólares, lo que representó casi el doble del presupuesto para toda la rama legislativa y el triple del asignado al Poder Judicial durante ese año (véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Gasto programable del sector público 1980-1997”, mimeo, 1998.). Aunque no existen muchos datos precisos sobre los presupuestos estatales, al parecer —con base en dos casos— la proporción federal de gasto para elecciones y el correspondiente a los poderes Legislativo y Judicial es casi idéntica en los estados. Véase entrevista a Adolfo Mejía González, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Morelia, 10 de julio de 1996.

²⁶³ Tales concesiones consistían, por lo general, en reconocer el triunfo del PAN o, en el caso de una gubernatura, nombrar un gobernador interino del PAN cuando el priista ganador dimitía súbitamente, a cambio de que el PAN diera su apoyo a las iniciativas del PRI ante el Congreso. La complicidad del PAN adquirió una importancia particular entre 1988 y 1992, y desde 1998, dado que en las sesiones del Congreso correspondientes a esos años, el PRI no tenía por sí solo la mayoría de dos terceras partes que se requería para aprobar las enmiendas constitucionales en la Cámara Baja del Congreso. Entrevistas con Juan Miguel Alcántara, miembro de la facción del PAN en el Congreso del Estado de Guanajuato y coordinador nacional de los diputados estatales, Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Guanajuato, 17 de junio de 1996; Carlos Castillo Peraza, expresidente nacional del PAN, México, D. F., 16 de agosto de 1996; María de los Ángeles Moreno Uriegas, senadora y expresidenta nacional del PRI, México, D. F., 19 de febrero de 1996; y Arturo Nuñez Jiménez, exdirector del Instituto Federal Electoral (IFE) y subsecretario de Gobernación, México, D. F., 18 y 28 de agosto de 1996.

²⁶⁴ La primera de las siete propuestas legislativas del PAN para crear un régimen de justicia electoral se presentó en 1947 (Partido Acción Nacional, *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*, México, PAN, 1990, p. 11). El partido encabezó varios conflictos poselectorales notables, pero cuando menos durante sus primeros 30 años solía acompañar las apelaciones ante el Poder Ejecutivo y las manifestaciones en las calles con la interposición de recursos formales ante la Suprema Corte. Sin embargo, el partido abandonó esa práctica, dado que la Suprema Corte nunca dio respuesta a sus demandas. Véase María Elena Álvarez de Vicencio, *Municipio y democracia. Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, México, EPESSA, 1995, pp. 109-151.

²⁶⁵ De hecho, el PRD no estuvo registrado como partido sino hasta 1989, al surgir del movimiento poselectoral de 1988. Véase Bruhn, *op. cit.*

²⁶⁶ Entrevistas con Andrés Manuel López Obrador, candidato formal a la gubernatura de Tabasco, Villahermosa, 14 de enero de 1996; y Germán Martínez, director de Asuntos Jurídicos del PAN, Comité Ejecutivo Nacional, México, 8 de diciembre de 1995.

²⁶⁷ Identifiqué alrededor de 120 muertes directamente imputables a conflictos

poselectorales entre 1989 y 1998; de éstas 97 se produjeron a raíz de conflictos poselectorales entre el PRI-Estado y el PRD, y sólo cinco fueron atribuibles a conflictos entre el PRI-Estado y el PAN. Mis cifras no corroboran las aseveraciones del PRD en el sentido de que en el curso del último decenio fueron asesinados 595 militantes del partido y líderes de movimientos sociales afiliados (595 perredistas).

²⁶⁸ Bolívar Lamounier, “Opening Trough Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?”, *Government and Opposition*, vol. 19, núm. 12, primavera de 1984, pp. 167-177.

²⁶⁹ Inspirada en la apertura brasileña (1974-1988), esta clasificación comprende casos en los que la oposición sorprende al poder autoritario con resultados electorales que superan las expectativas. La oposición utiliza este apoyo popular para negociar demandas legales con respecto a la política gubernamental (como la participación en la administración electoral). En el caso de Brasil, la respuesta de los autoritarios fue imponer *cassuismos* (leyes electorales arbitrarias para limitar el acceso de la oposición al poder), pero esta resistencia parcial a la apertura política fue demasiado tardía para que los autoritarios pudieran detener el empuje democratizador. Cuando la bola de nieve electoral empezó a rodar, los autoritarios trataron de controlar la apertura mediante un “cálculo de descompresión”, por lo que el caso brasileño se convirtió en ejemplo de una “apertura desde arriba” sumamente controlada. Véase Bolívar Lamounier, “Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the *Abertura*”, en Alfred Stepan (comp.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Londres, The Oxford University Press, 1989, pp. 51-69. La crítica teórica a la tipología de Lamounier se basa en que, para que las elecciones constituyan un terreno tan importante para la impugnación del poder la oposición debe ya haber conseguido cierto grado de apertura.

²⁷⁰ El fraude sistemático en las elecciones presidenciales de 1988, cercano a 5% del número total de votos, ha sido reconocido incluso en las versiones pro priistas, como la de Báez Rodríguez, “Las piezas perdidas”, en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Elecciones a debate: 1988, las actas electorales perdidas*, México, Diana, 1994. Algunos estudios más críticos estiman que el porcentaje de votos fraudulentos es mucho mayor; utilizan, por ejemplo, el número de urnas sospechosas donde el PRI obtuvo cerca de 100% de votos (¡o incluso más de 100%!), cuando competían cinco candidatos. Véase Alberto Aziz Nassif y Juan Molinar Horcasitas, “Los resultados electorales”, en Pablo González Casanova (comp.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, UNAM-CIHH, 1990, pp. 165-166. En el terreno anecdótico existe todo un vocabulario para describir los actos de los “alquimistas” electorales o “mapaches” (por el antifaz que tienen semejante al de los bandidos) términos tales como “tacos”, “urnas embarazadas”, “operación tamal” (el intercambio de votos por comidas) y “ratón loco” (asignar arbitrariamente varios distritos a los votantes para que, si quieren votar primero tengan que descubrir dónde deben hacerlo).

²⁷¹ Yonhyok Choe, *How to Manage Free and Fair Elections. A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*, Estocolmo, Góteborg University Department of

Political Science, 1997; Fabrice Edouard Lehoucq, “Fraud, Electoral Reform and Democracy: Costa Rica in a Comparative Perspective”, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997; Philip Roeder, “Do Regional Leaders Make a Difference in Russian National Elections? The Power of Provincial Political Machines”, ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, 1998; Maria Tereza Aina Sadek, *A Justiça Eleitoral e a Consolidação de Democracia no Brasil*, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

²⁷² Esta aseveración se confirma en otro trabajo mediante un modelo estadístico (*logit multinomial*) en el que las variables dependientes son los conflictos poselectorales y una de las variables independientes es una codificación de “la autonomía de la institución electoral respecto del Poder Ejecutivo”. Véase Todd Eisenstadt, “Courting Democracy in Mexico: Party Strategies, Electoral Institution-Building, and Political Opening”, tesis de doctorado, Universidad de California en San Diego, 1998, pp. 199-203.

²⁷³ Como se muestra en los “elementos de la reforma electoral”, en la figura 1, la reforma más importante estableció la transparencia en el día de las elecciones y una mayor autonomía de la Comisión Electoral frente al Poder Ejecutivo, a la vez que estipuló topes a los gastos de campaña y normas para la cobertura por parte de los medios de información.

²⁷⁴ El caso modélico es España, con el famoso Pacto de La Moncloa que firmó en 1977 la mayoría de los grupos sociales y que sentó las bases para una transición rápida y pacífica de la dictadura de Franco a las primeras elecciones. Entre otras transiciones de la “tercera ola”, en el sur de Europa durante los años setenta y ochenta se encuentran las de Portugal y Grecia, a las que siguieron las de 1989 en Europa del Este y la democratización en América del Sur, “a finales de los ochenta.

²⁷⁵ Véase José Antonio Crespo, *Votar en los estados: análisis comparativo de las legislaciones electorales estatales en México*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 114-125. Una enmienda de octubre de 1996 a la Constitución dio facultades al Tribunal Federal Electoral para conocer de apelaciones provenientes de los estados, lo que obligó a la armonización de las leyes electorales federales y estatales. A mediados de 1998 este proceso era inminente, pero aún estaba lejos de concluirse.

²⁷⁶ Fuera de mi muestra, entre los muchos *tribunales maniatados* que fue posible identificar se encuentran los de Coahuila, en 1990; Puebla, en 1995, y Sinaloa, en 1991, todos los cuales beneficiaban al PAN.

²⁷⁷ Comisión Electoral del Estado de Zacatecas, *Memoria del proceso electoral*, Zacatecas, Comisión Electoral del Estado de Zacatecas, 1992, pp. 35-38. Octavio Macías Solís, el muy enterado presidente del Tribunal Electoral de Zacatecas, en 1998, y profesor de legislación electoral en la Universidad Autónoma de Zacatecas me informó que la primera experiencia que tuvo el estado con tribunales electorales ocurrió en 1995. Entrevista de Octavio Macías Solís, Zacatecas, 26 de febrero de 1998.

²⁷⁸ Tribunal de la Contencioso Electoral del Estado de Veracruz, *Criterios y resoluciones. Elecciones municipales 1988*, Xalapa, Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado de Veracruz, 1989. Los informes que publicaba el Tribunal Federal Electoral sobre los resultados locales también cometían este error con cierta frecuencia, lo que dejó estupefacto a este investigador hasta que se percató de que la reiterada ausencia de los veredictos de los tribunales electorales (mientras que eran bastante completas las descripciones, más bien secundarias, de la interposición de los recursos) era más significativa de lo que tal vez hubieran sido los datos fallantes. Si bien podría afirmarse que la omisión de los veredictos pudo haber sido deliberada (sobre todo si no se hallaba ninguno de los veredictos y el Tribunal Federal Electoral no quería ensuciar la imagen de sus contrapartes estatales), esto es poco probable en los informes publicados en los propios estados, en donde ni los militantes de los partidos políticos ni los funcionarios electorales recordaban algún caso significativo. Los partidos políticos se habrían beneficiado (y siempre hablé con los representantes de los tres partidos principales) de narrar cualquier “historia de guerra” en los tribunales electorales que les fuera favorable, de haberla recordado, pero afirmaban no tener ningún recuerdo directo de los *tribunales fantasma*.

²⁷⁹ Aunque en el *Diario de Xalapa* y la prensa nacional se hizo un silencio absoluto, el presidente del tribunal, Jorge Schleske Tiburcio, ciertamente recordaba la cámara y las funciones de la misma. Sí concedió que el papel de los tribunales electorales no era bien comprendido y que en esa época la institución era transitoria, insistió en que el tribunal sí influyó en el proceso electoral al obligar a que los mal capacitados y poco disciplinados partidos políticos acataran los reglamentos estatales. Entrevistas con Jorge Schleske Tiburcio, notario público y antiguo ministro del Tribunal Federal Electoral de la Sala de Veracruz, 22 de marzo de 1998, en Cancún, y 30 de abril de 1998, por vía telefónica, desde la Ciudad de México.

²⁸⁰ Precisamente en 1991 el PRD, principal partido de oposición en Chiapas, recurrió por vez primera, aunque con poca eficacia, a los tribunales electorales del estado para los comicios a la gubernatura de 1994. El coordinador de Asuntos Electorales del PRD en Chiapas, quien coordinó la campaña para la defensa del voto en 1994, desconocía totalmente los recursos institucionales para la solución de conflictos poselectorales en 1991, salvo el de interponer un recurso ante la Comisión Electoral Estatal (en donde se presentaban las demandas correspondientes, antes de que se crearan los tribunales), la cual en ese momento estaba estrechamente ligada al PRI. Como ocurría entonces en la mayoría de los estados, la Secretaría de Gobernación, por mediación del funcionario designado por el gobernador dirigía la Comisión Electoral de Chiapas.

²⁸¹ El presidente magistrado Juan Antonio Renedo Dorantes, miembro del Tribunal Electoral del Estado de Campeche en 1991, confirmó que la reforma electoral no se concluyó a tiempo para incluir los artículos relativos al Tribunal Electoral en el Código electoral de 1991 (entrevista con Juan Antonio Renedo Dorantes, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Campeche, 12 de mayo de 1998, por vía telefónica desde la Ciudad de México). Sin embargo el tribunal existía,

aunque no recibió ninguna demanda durante el periodo legal (“Ninguna queja o recurso en el Tribunal Electoral”). El periodo para la recepción de demandas se amplió una semana, durante la cual se presentaron 14 recursos de inconformidad, todos los cuales se aceptaron para consideración y más adelante se rechazaron por encontrarse infundados.

²⁸² A partir de mi explicación de los *tribunales encubridores*, es posible que los *tribunales quisquillosos* fueran producto de pactos informales y meros instrumentos de manipulación de autoridades de nivel más alto. En otras palabras, el puntillismo podría ser simplemente la manera de llevar a cabo un “encubrimiento”. Pero, como he mencionado, es posible que los *tribunales encubridores* estuvieran mucho más generalizados de lo que puede verificarse. Al no tener evidencias para probar que se aplicara una presión externa a los magistrados (o al no encontrar que la presión no condujera a un comportamiento de *tribunal maniatado*), no pude clasificarlos como tales. Sostengo que son distinguibles por observación.

²⁸³ Mauro Cappelletti, “Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide-Access-to-Justice-Movement”, *The Modern Law Review*, vol. 56, mayo de 1993, pp. 282-296.

²⁸⁴ Existen otros casos de *tribunales quisquillosos*, como el de Tabasco en 1994, cuyos magistrados se negaron a proporcionarme los datos necesarios para incluirlo en mi muestra. Este tipo de fracaso institucional fue mucho más común en comicios gubernamentales que en elecciones para alcaldías. Es comprensiblemente difícil demostrar el fraude en 20% de las urnas en todo un estado, por lo que no sorprende que hasta la fecha nunca se haya anulado una elección gubernamental por la vía judicial.

²⁸⁵ Los conflictos poselectorales del PAN y el PRD ocurren con más frecuencia en la muestra de 14 entidades que cuando se consideran los 32 estados, pero la sobrerrepresentación no es superior a 5%, en ninguno de los tres periodos.

²⁸⁶ En Tabasco, estado políticamente violento, unos funcionarios electorales muy desconfiados se negaron a mostrarnos incluso la información “pública” más elemental, y los partidos políticos no se molestaban en tener copias de las actas de los tribunales electorales, aunque existen notas en la prensa nacional que corroboran sus quejas de que el tribunal correspondiente había rechazado todas sus demandas. Mientras que Delio Colomé Ramírez, presidente del tribunal, dijo durante una entrevista que dicha instancia no llevaba ese tipo de registros, su colega, el magistrado Jiménez Pérez (durante una entrevista en su bufete privado) lo contradijo al afirmar: “Por supuesto que llevamos registros”, mismos que estaban bajo el control de Colomé (entrevista con Delio Colomé Ramírez, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, Villahermosa, 19 de enero de 1996). Por lo tanto, aunque existían informes detallados de los juicios relativos a los comicios gubernamentales, ninguno de los magistrados entrevistados nos permitió ver los recursos presentados ante los tribunales electorales respecto a las elecciones para alcaldías. Por ello tuve que eliminar a Tabasco de mi muestra. Véase Todd A. Eisenstadt, “Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority?”

Gubernatorial Elections in Tabasco”, en Wayne Cornelius (comp.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1999.

²⁸⁷ A diferencia de la mayoría de las capitales de México (excepto Monterrey), Mérida, en Yucatán, tiene una vibrante tradición de libertad de prensa, afianzada por los periódicos *Diario de Yucatán*, de clara tendencia panista, y *¡Por Esto!*, netamente priista.

²⁸⁸ La biblioteca del Instituto Federal Electoral recibió datos sobre estos estados; su personal, sumamente amable, solicitó de manera oficial la información que requería. Sin embargo, en ambos casos las autoridades electorales solamente enviaron información sobre el proceso más reciente, insuficiente para incluir dichos estados en mi muestra.

²⁸⁹ Ésta es una estimación muy aproximada, con base en un registro cercano a 800 conflictos poselectorales locales, en 2 403 municipios de México, durante el periodo comprendido en mi muestra

²⁹⁰ Eisenstadt, “Courting Democracy in México”, *op. cit.*, pp. 62-94.

²⁹¹ Entre noviembre de 1996 y febrero de 1999, cerca de 12 elecciones para alcaldías fueron invalidadas, y se revocaron alrededor de 12 curules de representación proporcional de ayuntamientos y congresos estatales. Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (División de Estadísticas y Jurisprudencia), *Síntesis de los juicios de revisión constitucional de 1998*, México, mimeo, 1999, *passim*; y Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Memoria 1997*, t. II, México, 1998, *passim*.

²⁹² Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constituáonal electoral (caso Yucatán)*, México, TEPJF, 1998, pp. 13-18

²⁹³ En T1 el PRD interpuso recursos en 81 ciudades, el PAN en 68, el PRI en 28 y otros partidos en 23. En T2 las cifras fueron: PRD, 225; PRI, 176; PAN, 133; otros partidos, 66. En T3: el PRI, 199; el PRD, 156; el PAN, 124; y otros partidos, 54.

²⁹⁴ La apelación de escaños de representación proporcional en congresos estatales representó 20% de las 412 impugnaciones poselectorales de los estados ante el Tribunal Federal Electoral, durante los dos primeros años posteriores a la aplicación de la reforma constitucional. Véase Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Ejecución de sentencias...*, *op. cit.*; y *Síntesis de los juicios de revisión constitucional...*, *op. cit.*

²⁹⁵ Howard Gillman, “Placing Judicial Motives in Context: A Response to Lee Epstein and Jack Knight”, *Law and Courts Newsletter*, vol. 7, num. 2, primavera de 1997, p. 11.

LOS EMPRESARIOS Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Carlos Alba Vega

INTRODUCCIÓN

Dos de los grandes desafíos que ha enfrentado México a lo largo de su historia son el desarrollo en el campo económico y la democracia en el político. El país no ha logrado dotarse a sí mismo, contrariamente a los desarrollados, de una estructura productiva capaz de ocupar en empleos dignos y bien remunerados a su población, ni de mejorar los niveles de bienestar para el conjunto de ella. Por eso no ha podido retenerla en su propio territorio. Por otra parte, su sistema político ha padecido de severas limitaciones en su tránsito a una democracia madura.

Sin embargo, en las últimas dos décadas, México ha vivido grandes cambios en estos dos vectores, el económico y el político, teniendo como telón de fondo las grandes mutaciones ocurridas en el orbe, las cuales se identifican con la tercera revolución científica y tecnológica que afecta todos los espacios de la vida,²⁹⁶ el triunfo de la economía de mercado sobre las economías planificadas, y la ampliación de la democracia liberal en remplazo de muchos regímenes autoritarios, cuando no militares y totalitarios.

A diferencia de lo que ocurrió en los países de Europa del Este²⁹⁷ y en varios latinoamericanos,²⁹⁸ en México estas mutaciones tuvieron lugar primero en el espacio económico, al ocurrir la crisis de la deuda de 1982, la cual fue el parteaguas entre el antiguo modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a través del “intervencionismo” del Estado y de la protección del mercado, y el orientado hacia el exterior. Después de que se inició el proceso de liberalización económica tuvo lugar la transición política que llevó a la alternancia en el poder, a un cambio de régimen y a una

transformación institucional de la presidencia, del Congreso y de los gobiernos de los estados.

También los diversos grupos y movimientos sociales están transformando sus formas de organización y de acción para promover y defender diversos intereses. Me gustaría centrar el interés en el papel desempeñado por los empresarios, quienes ocupan un lugar destacado en muchas dimensiones de la vida de México: la económica, la social, la cultural y la política. Privilegiaré el análisis de la acción política de los empresarios en la medida en que es el punto de confluencia con el tema de la democracia.

La exposición está organizada en cuatro partes, más las conclusiones. En la primera se presenta una visión de largo plazo sobre la presencia y el poder de los empresarios antes de la transición a la democracia; en la segunda se aborda su papel desempeñado en la transición política; en la tercera se esbozan algunas hipótesis sobre su desempeño en cargos públicos, y en la cuarta se analizan sus conductas después de la alternancia y ante la división real entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

I. LOS EMPRESARIOS ANTES DE LA TRANSICIÓN

El inicio y el fin del siglo xx mexicano marcan un ciclo completo en relación con la figura de los empresarios. Lo iniciaron a la defensiva a causa de una revolución que les cerró el espacio de participación directa y abierta en la política, ya que no en la economía, como ocurrió en otras grandes revoluciones del siglo xx, como la rusa y la china; lo terminaron a la ofensiva, colocados en el vértice de la pirámide social, económica y política. Probablemente, a nadie en México le había tocado ver antes a tantos empresarios involucrados en la política partidaria y en el oficio de la administración pública.

El Estado mexicano, al haber surgido no de una revolución conservadora sino de amplios movimientos políticos y sociales, configuró en el sistema político ciertas singularidades en relación con los empresarios. Les abrió las puertas al campo de la economía y los negocios y los arropó como pudo para que crecieran y se desarrollaran como clase social.²⁹⁹ A cambio, en virtud de un pacto

tácito, los empresarios permanecieron alejados de la política, lo que no impidió que muchos políticos a lo largo del siglo se hicieran empresarios,³⁰⁰ fenómeno inverso al de fin de siglo, cuando a partir de la empresa llegaron a la política.

Desde muy pronto el nuevo Estado necesitó de ellos, así como ellos de él. Y se estableció una simbiosis con capacidad para perdurar. Apenas después de que fue promulgada la Constitución de 1917, el Estado buscó también la institucionalización de sus interlocutores del comercio y la industria; para eso se promovió la organización de las dos grandes confederaciones: la Concanaco (1917) y la Concamin (1918), las cuales tomaron el relevo de otras organizaciones creadas durante el Porfiriato.³⁰¹

Por útiles que fueran para los empresarios, no las sintieron suficientes o plenamente suyas. El mismo año que se fundó el PNR, los empresarios de Monterrey, los más consolidados e independientes, constituyeron la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex, 1929) como un sindicato patronal desde el que se haría frente al avance del Estado social, materializado en las modificaciones al Código Federal del Trabajo que se avecinaban.³⁰²

Si la Revolución había sido especialmente violenta donde se concentraban el poder político y el económico en las mismas personas, como ocurrió en Chihuahua,³⁰³ los empresarios mexicanos, distinguiéndose de los extranjeros, no habían tenido una verdadera confrontación con el Estado hasta que el general Cárdenas llegó al poder (1934-1940) y aplicó de manera intensa y extensa la reforma agraria.³⁰⁴ Con ésta sintieron amenazado el principio de propiedad privada, ya que afectó a muchos de ellos, a sus parientes o a sus amigos. Además no era el único diferendo; con la nueva Ley de Expropiación de 1936 el Estado se otorgaba mayores atribuciones para intervenir en la economía.³⁰⁵ Por si fuera poco, les inquietaba el apoyo que el gobierno cardenista brindó a las reivindicaciones obreras, las cuales se expresaron en crecientes demandas y huelgas.

A pesar de sus diferencias, los empresarios reconocieron y elogiaron en múltiples ocasiones la estabilidad política que habían conseguido el régimen político y su partido a lo largo de varias décadas, en contraste con lo que ocurría en gran parte de los países de América

Latina. Nunca parecieron inquietarse mucho por lo que ocurriera en la esfera política, por ejemplo en los procesos electorales, la división de poderes, las facultades metaconstitucionales del presidente o la forma específica en que se encarnaba el federalismo. En cambio se alarmaron cuando el Estado se introdujo de manera creciente en la economía.

El proceso fue paulatino y progresivo. Al principio de la segunda parte del siglo xx fueron las élites económicas de la Ciudad de México las que inauguraron formas de hacer política con tres acciones durante la administración de López Mateos: la creación del Consejo Nacional de la Publicidad (24 de noviembre de 1959), la del Consejo Mexicano de Relaciones Públicas (1962), que más tarde sería el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), y la publicación del famoso desplegado: “¿Por cuál camino señor presidente?”. El desplegado periodístico fue concebido en el CMHN y firmado por las principales organizaciones (la Concamin, la Concanaco y la Coparmex), las cuales expresaron la intranquilidad del sector privado ante una política económica que, según advertían, contradecía los principios económicos consagrados en la Constitución.³⁰⁶

El Consejo Mexicano de Relaciones Públicas (13 de noviembre de 1962) nació como una organización informal discreta, casi secreta, que congregó, tras una escrupulosa selección y una cuidadosa invitación, a una treintena de los más poderosos empresarios mexicanos. Si nació en el contexto de la Guerra Fría y de la posición independiente que adoptó el gobierno mexicano ante la Revolución cubana, desde el principio y hasta el echeverrismo se distinguió por su estrecha colaboración con el gobierno. El año 1973 marcó la línea divisoria, que coincidió con la crisis del petróleo y sus consecuencias sobre la política nacional e internacional.³⁰⁷

Los empresarios vieron amenazados sus intereses cuando observaron que las reglas del juego estaban cambiando. El gobierno había roto el pacto que hasta entonces se había respetado en lo fundamental: ya no consultaba a los empresarios para tomar sus decisiones en materia económica. Al hacerlo quebrantaba la medida de equilibrio político que se inventó después de la Revolución para

compensar su falta de representación directa en el partido de Estado; con ello los empresarios sentían que sus intereses quedaban a la deriva, sujetos a golpes de timón y a decisiones unilaterales impredecibles.³⁰⁸

La época gloriosa del desarrollo estabilizador que había permitido alto crecimiento económico con baja inflación y estabilidad de precios expiraba. Como un intento por revitalizar la economía, el Estado se adentró con gran velocidad y sin rumbo claro en el espacio económico: en la producción, distribución y regulación de todo tipo de bienes y servicios.³⁰⁹ Pretendió también, infructuosamente, realizar el mito de Sísifo de una reforma fiscal para gravar los intereses de los empresarios.³¹⁰ Asimismo, expidió una Ley de Inversión Extranjera (1973) que los empresarios y los inversionistas foráneos consideraron muy poco atractiva para captar capitales.³¹¹

El contexto internacional de los años setenta, en el que existía la necesidad, por parte de los países desarrollados, de exportar los excedentes de capital a través de préstamos blandos, y en el contexto nacional, en el que se acababan de descubrir ricos yacimientos de petróleo, el Estado inició una carrera de fuerte endeudamiento que le costaría muy caro a México y a su población. Si la deuda externa durante la administración de Echeverría pasó de 5 000 a 20 000 millones de dólares, la de López Portillo llegaría a los 100 000 millones.³¹²

Los desacuerdos se extendían también en cuanto a la política tercermundista hacia el exterior y la política interna, incapaz, esta última, de contener el desarrollo de la guerrilla que cobraba las vidas de algunos de sus principales líderes. En el campo cultural discrepaban de los mensajes y valores que se trataban de inculcar con las reformas a los controvertidos libros de texto gratuitos, únicos y obligatorios para la educación básica que se habían creado desde la administración de López Mateos.³¹³

Si a principios del siglo xx los empresarios constituían una categoría social muy incipiente, que, como los obreros y campesinos, parecía necesitar del concurso del Estado para hacer valer sus intereses, su situación era muy distinta en la séptima década. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con protección de

la competencia externa y fuertes apoyos gubernamentales a través de precios, subsidios y exenciones, les había permitido crecer y desarrollarse. Se habían convertido en agentes de poder y estuvieron dispuestos a encarar el intervencionismo económico y social del Estado en dos frentes, uno económico y otro político. En el económico, su campo natural, frenaron la inversión y sacaron capitales (entre 1976 y 1984 la fuga de capitales pasó de menos de 4 000 millones de dólares a más de 40 000 millones).³¹⁴

En el político, desde el CMHN concibieron la idea de dotarse de una organización envolvente, capaz de agrupar no sólo a los más poderosos de los empresarios, sino al conjunto de organizaciones sectoriales y dispersas del sector privado: el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), creado en 1975.³¹⁵

El gobierno buscó un acercamiento. La administración de López Portillo (1977-1982) diseñó toda una estrategia para conjurar la “crisis de confianza”. Indemnizó a los empresarios agrícolas del valle del Yaqui cuyas tierras habían sido expropiadas en las postrimerías del echeverrismo;³¹⁶ ofreció estímulos fiscales, precios preferenciales de las empresas paraestatales y garantizó la protección del mercado para los productos industriales, para lo cual decidió en 1980, con apoyo de la Canacindra, que México no se incorporaría al GATT.³¹⁷

El contexto internacional que había sido favorable para la expansión de la economía y para la legitimación de la clase política cambió drásticamente a partir de 1981, cuando cayeron los precios internacionales del petróleo y aumentaron las tasas de interés para el pago del servicio de la deuda. Esa crisis de finales de sexenio detonó un nuevo conflicto entre los empresarios y el Estado que afectaría más profundamente sus relaciones. El principal foco de conflicto se centró en la tendencia especulativa que se tradujo en la fuga de capitales y en la respuesta desesperada del gobierno de expropiar la banca.

México inauguró la crisis de la deuda y ésta marcó el cambio de modelo de desarrollo y fue un nuevo ingrediente para la transformación del sistema político que estaba por venir. Los empresarios se convertirían entonces en actores centrales del nuevo modelo volcado al exterior y participarían de manera destacada en la

nueva política.³¹⁸

II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPRESARIOS EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Sin duda los empresarios han sido actores importantes en la llamada transición política, a lado de otros, como las clases medias, las organizaciones de la sociedad civil, algunos medios de comunicación de masas y los propios partidos políticos. Los hombres de negocios han actuado tanto a través de sus organizaciones como a título personal. El proceso se gestó desde la administración de Echeverría, con el triunfo de la oposición panista en algunas alcaldías de Sonora, y afloró con la expropiación de la banca.³¹⁹ Coincidió, aunque de manera desfasada, con el cambio de modelo de desarrollo.

Desde la expropiación bancaria, el descontento empresarial llevó a formas de acción inéditas. Los canales tradicionales, a través de presiones y cabildeo con el presidente y las secretarías involucradas en las políticas públicas relacionadas con la economía, resultaron insuficientes para algunos grupos de empresarios y ello provocó su división. Los más radicales se ampararon por un tiempo en algunas organizaciones de la cúpula y las pusieron al servicio del cambio que buscaban; otros siguieron presionando desde dentro del sistema.³²⁰ Ambos grupos, sin embargo, lo hicieron a través de acciones directas en la política partidaria y electoral con el apoyo de algunas de sus organizaciones; se convirtieron, por lo tanto, en nuevos actores políticos.³²¹

Los triunfos pioneros del PAN tuvieron lugar en el ámbito de los municipios; de ahí se ampliaron a las diputaciones locales y federales, al senado y al gobierno de varios estados.³²² Muchos de estos triunfos fueron encabezados por empresarios de diversas regiones. En 1986 Manuel J. Clouthier apareció como el primer empresario en contender por la presidencia de la república desde el PAN, y Vicente Fox habría de ser el primer presidente de México que surgió de las filas empresariales.

La diversidad del espacio geográfico y su influencia sobre la economía, la sociedad, la cultura y la política se hizo sentir también

en la participación de los empresarios durante la transición. Fue en las zonas con mayor dinamismo económico y orientación hacia el exterior donde surgieron las primeras movilizaciones de empresarios.³²³ En esos lugares los hombres de negocios se sentían menos comprometidos con el gobierno; eran más independientes de él porque no los había podido proteger de la competencia externa y no les había entregado tantos beneficios y subsidios directos como a quienes habían tenido por foco principal de actividad el mercado interno bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Si las principales demandas de los empresarios en torno de la libertad económica y la finalización del intervencionismo estatal se localizaban básicamente donde operaban los más grandes de ellos, es decir, en la cuenca de México y en Monterrey, a quienes pasaron a la lucha política por un cambio de gobierno, por la alternancia o por la ampliación de la democracia se les vio sobre todo en norte.³²⁴ Los principales centros institucionales donde se politizaron e incubaron su acción crítica al Estado fueron la Coparmex³²⁵ y la Concanaco. Gran parte de los empresarios que transgredieron la norma de no participar y salieron al encuentro de la política partidaria lo hicieron desde los centros patronales y las cámaras de comercio, locales y regionales.

Si el PAN inauguró esta práctica de la participación empresarial en la política, el PRI muy pronto la siguió. Ya no tuvo reticencias para invitar o aceptar a empresarios para que contendieran contra los de la oposición. El desprestigio de los políticos tradicionales, la fracción tecnocrática de la clase política y el contexto internacional habían ayudado a la legüimación de los empresarios como candidatos a puestos de elección popular. Además, sus plataformas de campaña, sobre todo en los ámbitos locales y regionales, eran muy parecidas, casi idénticas. De ahí que los perfiles socioprofesionales fueran tan cercanos, al grado de poderse intercambiar unos candidatos por otros.

III. EL DESEMPEÑO DE LOS EMPRESARIOS EN CARGOS PÚBLICOS

No es posible hablar de los empresarios y su desempeño en general, ya que existen marcadas diferencias que se derivan de múltiples factores: las circunstancias regionales y locales, las áreas de actividad económica en las que se han desempeñado, el capital económico y político que han heredado o construido a lo largo del tiempo, singularidades como la generación a la que pertenecen, el medio en el que se socializaron, las historias específicas que han vivido.

Sin embargo, existen algunos rasgos genéricos que se han expresado en sus conductas en años recientes. Transitaron de una acción defensiva a otra propositiva. Los ejemplos institucionales más evidentes son: la creación del Consejo Coordinador Empresarial, la participación en los pactos (1987-1997),³²⁶ y en la Coordinadora de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior (COECE, 1991).³²⁷

Cuando se allanaron algunas de las diferencias principales entre los empresarios y el Estado durante el salinismo, en el marco de la profundización de la liberalización económica, la privatización de las empresas paraestatales, la reprivatización de los bancos y la desregulación,³²⁸ las organizaciones empresariales más independientes del Estado, como la Coparmex, replegaron su acción política y tendieron a presentar posiciones más neutrales, equilibradas y desideologizadas. Las reformas de esa época hicieron posible que gran parte de los empresarios, sobre todo los medianos y los grandes, fueran salmistas. Los empresarios de algunas entidades, por ejemplo Chihuahua, organizaron los primeros debates públicos entre los candidatos de los diferentes partidos al gobierno del estado.

Si algunas de las organizaciones empresariales contrajeron su participación y sus acciones en la política, el interés individual de los empresarios por ésta no disminuyó. Es cada vez mayor el número de miembros del sector privado que compiten, ganan y pierden elecciones y ocupan cargos por el PRI y por el PAN, mucho menos por los otros partidos, en todos los niveles de gobierno, desde las presidencias municipales y las diputaciones locales, a los gobiernos de los estados, las diputaciones federales y las senadurías. En un nivel menos visible pero igualmente amplio, están todos los hombres de empresa que participan en la función pública por designación. Por

ejemplo, los secretarios de finanzas, de fomento económico y de otros ramos de los gobiernos estatales y municipales del PRI y del PAN.

En la administración federal del presidente Vicente Fox, gran parte de las secretarías de Estado están en manos de empresarios o de funcionarios de empresas que trabajaron para ellos.³²⁹

La experiencia de los empresarios en la función pública es muy reciente, sin embargo, en algunos casos, como los de los gobernadores estatales, ya se pueden esbozar algunas características del alcance y los límites de su acción, y la propia ciudadanía empieza a tener una idea de su desempeño, y los premia o los castiga con su voto.

Los gobernadores del PAN y varios del PRI, por lo general, han sido empresarios con poca militancia en su partido y con escasa experiencia política; en muchos casos su trampolín fue alguna alcaldía, de donde pasaron a ser postulados, a veces apresuradamente, a la gubernatura. Para algunos analistas, la combinación de empresarios sin experiencia partidaria y el programa del PAN, que se opone a la intervención gubernamental, son factores que han condicionado las acciones de los gobernadores de este partido, quienes, apoyados por gabinetes donde destacan ejecutivos de empresas, en su gestión han otorgado prioridad a la modernización y a la racionalización administrativa, a la búsqueda de la eficiencia y el combate a la corrupción como medios para responder y atraer a la ciudadanía. En algunos estados de la frontera norte, se ha intentado aplicar a la administración pública conceptos del mundo de los negocios que han estado en boga, como el de la “calidad total”, así como formas de gestión o manejo tomadas de las empresas maquiladoras. Varias de esas gestiones de empresarios en el gobierno han sido eficaces en algunos aspectos relacionados con el servicio a la ciudadanía. Sin embargo, no han logrado mejorar de manera significativa otros que constituyen las preocupaciones fundamentales y más sentidas de la población, como la inseguridad pública y el empleo.³³⁰ Y esto, desde luego, tiene que ver con las propias limitaciones de un gobierno estatal para hacer frente a problemas estructurales y de gran profundidad histórica, o simplemente con problemas coyunturales derivados de lo que ocurre

en el contexto nacional e internacional, como el estancamiento o el magro y poco sostenido crecimiento económico y sus consecuencias sobre el empleo. Por otra parte, la búsqueda de racionalidad administrativa y financiera, con recortes presupuestales y de personal, no los distingue mucho de la generación tecnocrática del PRI.

El desempeño de gobiernos estatales con estas características ha provocado serios problemas políticos al panismo, los cuales se han traducido en dificultades para retener los puestos, bajos niveles de votación y escasa participación ciudadana. Sin embargo, es innegable que estos empresarios convertidos en gobernadores y alcaldes panistas han tenido una amplia capacidad política para obligar al gobierno federal a revisar y cambiar la distribución de las partidas presupuestales federales. En esto ejercieron un claro efecto de arrastre en los gobernadores priistas. También habrá que reconocer que, junto con gobernadores de distinta trayectoria y origen partidario, han logrado renovar las funciones institucionales de las gubernaturas, las que por muchas décadas gravitaron subordinadas a la órbita presidencial.³³¹

En el ámbito federal nunca ha habido más participación de empresarios que ahora. Está por hacerse una evaluación de su ejercicio público. Se cuenta con algunos sondeos y encuestas sobre la apreciación de analistas y expertos en diversos temas, por ejemplo la realizada a partir de una muestra de los lectores de un periódico, constituida por informantes que conocen la actuación del funcionario al que se evalúa, es decir, el titular de una secretaría o un alto mando de una institución gubernamental; a dichos informantes se les preguntó sobre la visión, el conocimiento, la sensibilidad, la capacidad de cambio, la toma de decisiones, la capacidad para conformar un equipo y trabajar con él, y su influencia real ante el Ejecutivo y el Congreso. Según esta encuesta, las peores calificaciones, con la excepción de Raúl Muñoz Leos, de Pemex,³³² fueron obtenidas por los empresarios o funcionarios empresariales.³³³

Si los políticos profesionales están de capa caída en casi todas partes y son pocas las personas que creen en ellos, el desempeño de los empresarios en altos cargos públicos ha provocado el desencanto en una ciudadanía que mucho esperaba de ellos, por ejemplo en

América Latina, donde los casos y desenlaces políticos de Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Menem en Argentina son los más notables.

Sin duda los empresarios tienen muchas cualidades que los distinguen como tales, entre ellas la capacidad de emprender, de innovar y de asumir riesgos calculados. Sin embargo, algunos aspectos de su propia experiencia quizá no les ayuden mucho en el ejercicio de un cargo público. Uno de esos aspectos es el que se refiere a la democracia social. Si comparamos a los grandes empresarios mexicanos con los de países altamente industrializados, como Estados Unidos y Alemania, encontraremos que existen muchas similitudes entre ellos, pero también algunas diferencias. Las principales discrepancias tienen que ver con el menor interés por parte de las grandes empresas mexicanas en involucrar a su personal en la toma de decisiones, en la propiedad de las mismas a través de la oferta de acciones o en la distribución de los beneficios económicos.³³⁴

La confrontación de la distribución del ingreso de la población, que en México es una de las más inequitativas de América Latina, entre entidades federativas con gobiernos en manos de empresarios es un tema que merece ser investigado. Sin embargo, de entrada vale la pena recordar que este severo desequilibrio es un lastre que ningún gobierno de México ha logrado revertir. Por otra parte, si examinamos ciertos indicadores elementales de bienestar de la población en el país, por ejemplo la población con instrucción, o la que cuenta con alguna cobertura social, podremos constatar que son más elevados en los lugares donde hay más empresas y empresarios. Podríamos incluso lanzar la hipótesis de que, entre las diversas élites empresariales regionales, las de mayor conciencia social están en las zonas más desarrolladas, y que, dentro de las mismas élites, destacan las que cuentan con más recursos. Es como si en las zonas más atrasadas el capitalismo operara de manera más salvaje, permitiendo que el campo de acción del empresario trascienda la dimensión económica para la llegar a la social y la política. Sea como fuere, en una primera aproximación podemos identificar cierta correspondencia entre las dimensiones económicas del empresario y su sensibilidad social o su gasto en acciones filantrópicas o altruistas.

Respecto de las empresas, podemos avanzar la hipótesis que son las más grandes y exitosas las que más gastan en capacitación de su personal y las que ofrecen mayores prestaciones sociales.³³⁵

En México, como en muchos otros países de América Latina, el modelo desarrollista con fuerte injerencia del Estado en la economía, y con predominio del ejecutivo sobre los otros poderes, se vio acompañado de mecanismos corporativos en el proceso de incorporación política de viejos y nuevos actores sociales: campesinos, obreros, sectores medios, empresarios. Se instituyeron estructuras jerárquicas de control y tutela sobre cada sector a través de la mediación de sus intereses por la vía corporativa. Esto, que era muy evidente en el caso de las organizaciones populares de obreros y campesinos, lo fue mucho menos en el de las organizaciones empresariales, pero también ocurrió. Los partidos políticos limitaron su acción al campo electoral y no utilizaron algunas de sus atribuciones fundamentales, como dar paso a la acción política de los grupos sociales organizados, o recoger y transmitir sus demandas para la formulación de las políticas públicas. En esto era mucho más claro el camino directo que tomaban los empresarios, quienes llegaban al gobierno sin mediación de los partidos, ya que, a diferencia de los obreros y campesinos, no tenían quien los representara de manera formal. Su acción ocurría por la vía informal o por negociaciones al más alto nivel del Poder Ejecutivo.

IV. LAS NUEVAS CONDUCTAS DE LOS EMPRESARIOS ANTE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA ALTERNANCIA POLÍTICA³³⁶

Las transformaciones en el sistema político mexicano ocurridas en años recientes están alterando el modo de relación de los empresarios con el poder político. Durante muchas décadas, a falta de equilibrio de poderes y de participación directa en el partido en el gobierno, privilegiaron su acción con el Poder Ejecutivo, especialmente con el presidente y sus secretarios. Cuando tuvieron diferencias con el gobierno, siempre se dirigieron al Ejecutivo, nunca al Congreso. Hoy les resulta insuficiente. Se dan cuenta de que necesitan establecer alianzas y coaliciones más amplias y complejas para influir en las

políticas públicas.

La fecha clave fue la de las elecciones intermedias durante la presidencia de Zedillo, en 1997, cuando por primera vez, después de casi 70 años de dominio del PRI en la Cámara de Diputados, el voto de los mexicanos le quitó la mayoría absoluta. Desde entonces el presidente de la República, primero del PRI y luego del PAN, encontraría nuevos y claros límites a su actuación, ante el poder emergente del Congreso. Aunque el PRI mantuvo la mayoría absoluta en el senado, el Congreso dejó de ser juzgado por algunos como una mera oficina de trámites o un apéndice del Ejecutivo y empezó a recuperar un poder real. Desde entonces la gobernabilidad democrática y las decisiones tendrían que procesarse en un juego más amplio y complejo de fuerzas e intereses.

Ante este nuevo esquema político e institucional, los empresarios debieron ajustar su acción política. Ya no fueron suficientes las fórmulas que habían utilizado en sus relaciones formales para promover y defender sus intereses a través de las cámaras, las confederaciones y otras organizaciones de agricultores, industriales, comerciantes y banqueros. Las reuniones nacionales a las que concurría el presidente se siguen realizando, también operan las citas que las organizaciones le solicitaban al presidente y sus secretarios del ramo económico, en las que les planteaban problemas y propuestas; asimismo, se mantienen las consultas de los secretarios a los empresarios organizados para conocer su postura sobre determinadas políticas públicas. El cabildeo de los empresarios con el Ejecutivo sigue teniendo lugar.

El sector privado también había recurrido a los procedimientos informales y muy poco visibles de un poder altamente concentrado en lo económico y en lo político para negociar sus intereses de manera directa y personal con el presidente de la república y, por derivación, con sus secretarios. La organización más importante que puso en operación los engranajes ocultos de estos tratos fue el CMHN. Poco o nada se sabía de estas reuniones que, sin embargo, tenían consecuencias importantes en la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

El proceso de apertura económica y política trastrocó los

mecanismos tradicionales de negociación de los empresarios con el gobierno. Por ejemplo, ocurrieron cambios importantes en el interior del CMHN; cuando los financieros mexicanos vendieron sus bancos a la banca extranjera (española, estadounidense y canadiense) debieron salir del CMHN, como también lo hicieron quienes habían perdido sus empresas ante el proceso de apertura económica o quienes decidieron entrar directamente en la política partidaria (Alberto Santos de Hoyos como senador de Nuevo León o Miguel Alemán Valdés como gobernador de Veracruz, ambos por el PRI), según lo estipulan sus estatutos, ya que este grupo debe estar constituido por dueños de grandes empresas y sus miembros no deben ocupar cargos públicos.

La apertura económica y política introdujo nuevas variables y actores en el entramado político nacional. Las empresas extranjeras, ya con mucho menos regulaciones, aumentaron su margen de maniobra, al grado de que algunas de ellas entraron en confrontación con grandes empresas mexicanas, como es el caso de Wal-Mart, que salió de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), la organización que agrupa a las grandes cadenas comerciales. En el nuevo contexto de la economía mexicana —y de la fuerte competencia comercial entre las grandes firmas— la empresa estadounidense ya no tiene necesidad de pasar por muchas instituciones mexicanas.

Las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fueron para los empresarios un espacio importante de aprendizaje en cuanto a cabildeo en Estados Unidos, a través de diversas organizaciones, especialmente el CMHN, el cual aportó recursos a la COECE, en coalición con grandes empresas transnacionales. A principios de los años noventa pusieron en operación sus primeras formas de *lobbying* ante el Congreso y la sociedad estadounidenses. Para tal propósito, junto con el gobierno de México, invirtieron cuantiosos recursos económicos en agencias y profesionales del lobbying de ese país, así como en publicidad a favor del TLCAN. Dicho cabildeo, al igual que el realizado por los presidentes de Estados Unidos, fue exitoso y logró llevar por la vía rápida (*fast track*) la aprobación del tratado. Esa experiencia sería una

base en el aprendizaje de los empresarios para actuar en su propio medio.

Los cambios económicos y políticos en México presionaron a los empresarios para que transformaran sus formas tradicionales de cabildeo. La relación con el presidente se sigue utilizando pero necesita complementarse y diversificarse con otros mecanismos. Perdió más relevancia aún el vínculo con el secretario de Hacienda o de Economía, aunque sigue siendo útil. Sin embargo, las decisiones cruciales en materia de políticas públicas se procesaron en 1997 y sobre todo en el 2000 en el Congreso, un poder que era completamente desconocido y ajeno a los intereses de los empresarios.

Los empresarios iniciaron sus relaciones con el Congreso de manera relativamente rápida; empezaron a incursionar como diputados a finales del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y sobre todo después de la crisis económica de 1982, la cual erosionó la legitimidad que el régimen había fincado en la movilidad económica y social a cambio de aquiescencia política. Si en los siglos XIX y XX hubo casos de hombres de negocios que llegaron a ser diputados o senadores, éste no era un fenómeno relevante y tenía una naturaleza completamente distinta de la actual. Generalmente llegaron a esos cargos por el respaldo del presidente de la República o de los gobernadores de los estados. Los empresarios se hicieron notar en el Congreso cuando decidieron incursionar de manera directa en la política partidaria desde finales del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y del intervencionismo del Estado en la economía, la sociedad y la política. Esta primera forma de acercamiento de los empresarios con el Congreso ocurrió a título personal, por invitación del partido o por decisión propia, aunque tuvieran el apoyo de sus organizaciones. Fueron ascendiendo en los cargos de elección popular, de las presidencias municipales y las diputaciones locales hasta las diputaciones federales y la senaduría en los estados que se convirtieron en territorios de alternancia, generalmente en el norte del país y en las zonas más modernizadas, con agricultura comercial de exportación y con fuerte presencia de inversión extranjera y de

sectores medios urbanizados. Los primeros emergieron de las zonas afectadas por las decisiones presidenciales tomadas de manera voluntarista, como las expropiaciones de tierras en Sonora durante el gobierno de Echeverría, o las expropiaciones de los bancos al final de la administración de López Portillo.

El número de empresarios convertidos en diputados y senadores ha aumentado de manera progresiva y nunca ha habido tantos como durante la segunda mitad de los años noventa. El PAN, que podría considerarse el más proclive a sus intereses, agrupa a la mayor proporción de ellos; el PRI, con un espectro social e ideológico más amplio, le sigue en importancia. Aun el PRD, con un posicionamiento más de izquierda, cuenta con algunos empresarios entre sus diputados, y recientemente, en Guerrero, con el primer gobernador (Severino Torreblanca). Como este gobernador de Guerrero, muchos de los empresarios del Congreso presidieron en sus estados los centros patronales de la Coparmex, las delegaciones de la Canacintra, las cámaras de comerciantes o industriales. Aunque su presencia en el Congreso influye en las decisiones, no es suficiente. Son políticos de cuño reciente y su falta de experiencia se refleja en el uso de la tribuna. Ante esas circunstancias, las organizaciones empresariales y las grandes empresas han desplegado otras estrategias.

La organización pionera en el establecimiento de enlaces legislativos fue la Coparmex, pero cuentan también con ellos el CCE, que reúne a todas las organizaciones de los empresarios; las grandes confederaciones, la Concamin y la Concanaco; la Canacintra y todas las cámaras sectoriales.

Aunque la importancia de los recursos humanos y económicos invertidos varía mucho de unas a otras, todas han contratado a profesionales que se están formando en la teoría y la práctica de la negociación, el cabildeo y la toma de decisiones. Algunos incluso han asistido a diplomados en Estados Unidos, ya que las instituciones mexicanas no se los ofrecen aún.

Estos profesionales del cabildeo³³⁷ monitorean y dan seguimiento al Poder Legislativo para obtener información y reaccionar a tiempo ante ciertas decisiones que consideren que puedan afectar al sector empresarial, o para anticiparse a los hechos y proponer leyes que

juzguen convenientes a sus intereses. Gran número de las iniciativas que han llegado al Congreso durante la administración de Fox se han generado en el medio empresarial.

Hasta ahora la estructura institucional de enlace es pequeña; el número de empresarios afiliados a las cámaras y sus contribuciones económicas cayeron abruptamente después de la ley de 1996 que dejó de obligarlos a pertenecer a ellas, a cambio de inscribirlos con una módica cuota en el Sistema de Información Empresarial de México (SIEM). El proceso de transición democrática y de cambio económico ha tenido un efecto paradójico sobre la representación política de los empresarios, en el sentido de que la ha disminuido en algunos aspectos, aunque le ha abierto otros espacios de oportunidad.³³⁸ En esta nueva situación de escasez de recursos en las organizaciones empresariales, los responsables de la vinculación tienen como función principal movilizar recursos humanos y económicos de sus agremiados a favor de las negociaciones ante el Congreso; concurren sistemáticamente a él y buscan a diputados y senadores, a quienes acercan a los empresarios a través de contactos personalizados o de reuniones mensuales y en algunos casos (Canacintra) hasta semanales, a las que asiste el presidente de la cámara. En estas reuniones, en las que cada quien paga su consumo, se vincula el diputado invitado con el tema en cuestión, se generan propuestas y se establecen compromisos y esquemas de seguimiento.

Un modo en que los empresarios están ejerciendo presiones sobre los legisladores es por medio de castigos y premios a su desempeño. En el proceso de aprendizaje se pasó de castigos, por ejemplo las calificaciones de aprobación o de reprobación que la Coparmex y algunas instituciones académicas dieron al comportamiento de los congresistas —lo que provocó descontento y divisiones, por lo que fueron canceladas—, a distinciones como el Premio Águila Canacintra al Mérito Legislativo, que esta organización entrega desde 2004 a los legisladores que han tenido el mejor desempeño, para lo cual se basa en el juicio de un jurado independiente.

Las organizaciones empresariales tienen más o menos facilidad de vinculación con unos partidos que con otros, aunque tratan con todos. Es natural que la Coparmex y sus centros empresariales de los

estados, antiguamente denominados centros patronales, encuentre mayor coincidencia con los diputados del PAN. Esto se deriva de sus afinidades ideológicas y su participación histórica en la formación de la conciencia política de los empresarios, así como de su militancia partidaria en los estados de la República desde principios de los años ochenta. La Concamin parece encontrar mayores puntos de confluencia con los diputados del PRI, por la presencia que tuvieron los gobiernos emanados de la Revolución en su creación, formación y desarrollo. Sin embargo, estos organismos empresariales realizan esfuerzos notables por despartidizar sus acciones y por buscar a los diputados más allá de los partidos a los que pertenecen. Es significativo que las organizaciones cúpula del sector privado, al expresarse de los diputados del PRD, que por razones ideológicas pueden ser los más alejados de sus intereses, o al menos en su imaginario político, les reconozcan muchas cualidades y deseen mantener también una buena relación con ellos. La Canacindra agrupa al mayor y más diverso grupo de industriales, generalmente de las pequeñas y medianas empresas, y tuvo una estrecha cercanía con el Estado durante la época desarrollista de industrialización con protección de la competencia exterior, a lo largo de cuatro décadas. De su presidencia han saltado algunos empresarios a la política a favor del PRI, ya sea como delegados en la Ciudad de México o como diputados, y recientemente un candidato al gobierno de una entidad federativa por el PRD (Yeidckol Polevnsky para el estado de México en 2005). Como las demás organizaciones, la Canacindra basa su fuerza de cabildeo en los recursos humanos aportados por sus empresarios afiliados. Su comisión de enlace legislativo nació en 2002 y está integrada por 20 empresarios de diversos sectores de actividad, quienes desarrollan la estrategia y las propuestas para el lobbying.

Las grandes empresas mexicanas y extranjeras que antes basaban sus negociaciones en materia de políticas públicas en contactos directos con el presidente de la República y sus secretarios, ahora necesitan buscar también a los legisladores y cuentan con sus propios negociadores ante el Congreso. Los intereses de estas empresas son tan importantes que necesitan desplegar diversos recursos para mantener un cabildeo directo y propio con el Congreso a través de

profesionales, individualmente o en equipos de cinco, 10 y hasta 15 personas, constituidos *ad hoc*, en lugar de pasar a través del cabildeo de las cámaras. Empresas como Cemex, Vitro, Grupo Modelo, Televisa, Televisión Azteca o Teléfonos de México, así como varias transnacionales implantadas en México, del tipo de Philips Morris y Pfizer, han creado direcciones de relaciones institucionales con personal calificado tanto en el campo técnico como en el político.

El perfil de los expertos en relaciones institucionales, en enlaces legislativos y *lobbying* con el Poder Ejecutivo, con el Poder Legislativo y ante otras instancias presenta ciertas características comunes. Los puestos necesitan ser ocupados por personas con experiencia laboral en el gobierno, con sensibilidad política y con formación universitaria en las áreas del derecho, la administración de empresas, la economía, las ciencias de la comunicación, la sociología, las relaciones internacionales y la ciencia política. Los lugares de formación han sido tanto las universidades privadas (Tecnológico de Monterrey, Universidad Iberoamericana) como las instituciones públicas (UNAM, El Colegio de México).

Existen también los cabilderos profesionales, quienes ofrecen fundamentalmente tres recursos: experiencia, contactos y expertise. Necesitan, por lo tanto, contar asimismo con experiencia en la política y con formación técnica. Se agrupan en cerca de 15 despachos de lobbying o cabildeo que fueron creados *ex professo* o son derivaciones de antiguos bufetes de consultoría. Sus creadores son ex funcionarios públicos: antiguos secretarios de Estado, altos funcionarios de partidos políticos, directivos de despachos de profesionistas de diversos ramos, directores generales, diputados, senadores. Este nuevo espacio profesional fue abierto también después de la alternancia política, como una opción ocupacional para los funcionarios y políticos del PRI, ya que por la composición de fuerzas, las características del partido y del Congreso, durante la presidencia de Fox, son los más buscados para el cabildeo. Además de la experiencia política y los contactos, se necesita un saber técnico para organizar los estudios, buscar los datos, presentar los expedientes.

Se han empezado a formar redes formales de cabilderos que se

reúnen en asociaciones o de manera más informal para compartir su capital social y político: intercambian información, sugerencias y contactos. Destacan dos redes: la de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab), que reúne 22 despachos,³³⁹ y la de cabilderos de las cámaras y las grandes empresas transnacionales, que no están asociados. Las dos, junto con otros negociadores, se hacen presentes sistemáticamente en los pasillos y restaurantes del Congreso. Los cabilderos de la Procab elaboraron un código de ética (legalidad, transparencia, veracidad, confidencialidad, probidad y justa competencia con el resto de las empresas del ramo y sus clientes) que teóricamente regula sus mecanismos de trabajo para con los legisladores, los gobiernos estatales, las empresas privadas y otros órganos de gobierno. Además, buscan autorregular su trabajo y la competencia entre las consultorías para evitar conflictos de interés. Para esto, informan sobre los temas especializados de los que se ocupan y pasan reporte de quienes trabajan para ellos, a fin de delimitar su trabajo e incidencia con los proyectos legislativos.

La comunicación entre el Congreso y los cabilderos fluye en dos direcciones y es de naturaleza distinta. El Congreso cuenta con muy pocos recursos profesionales y técnicos para tomar sus decisiones, las cuales son procesadas generalmente a través de las presiones de abajo o de arriba. Los diputados cuentan con muy pocos soportes para fundamentar con estudios sus decisiones; algunos tienen uno o dos asesores y muchos cuentan sólo con una secretaria, por lo que dependen de las presiones y la información que les llega de los propios actores sociales y de los lobbyistas. Aun los presidentes de las diversas comisiones carecen de equipos consolidados de personas que les ayuden en la implementación para la toma de decisiones.

Los temas que se llevan al Congreso son de muy distinta naturaleza, dependiendo de la coyuntura política y de los actores sociales. También son distintos los conductos a través de los cuales las organizaciones establecen los vínculos y promueven sus iniciativas. En el caso de los empresarios, es el CCE el encargado de recoger, procesar y promover ante los diputados y senadores las iniciativas y propuestas en las que hay consenso en todas las cámaras y asociaciones que agrupan a empresarios tan distintos por la diversidad de actividades

económicas, de regiones y de tamaño de las firmas. El CCE tiene relaciones especiales con los grupos parlamentarios y con los presidentes de diversas comisiones del Congreso. En los temas o aspectos particulares en los que existen diferentes posturas, cada cámara y asociación realiza su propio cabildeo. Existen dos asuntos en los que hay pleno acuerdo y son prioridad del CCE:³⁴⁰ las reformas estructurales y otros temas legislativos, como se verá en las líneas que siguen.

I. Las reformas estructurales son: *a)* La reforma laboral, tendiente a flexibilizar las condiciones de contratación, la certidumbre jurídica, la actualización del marco legal vigente y el mejoramiento del Código de Procedimientos para la Resolución de Conflictos; *b)* La reforma hacendaría, para impulsar un régimen fiscal que permita al Estado obtener los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones, con base en un sistema de tributación eficiente, que otorgue certeza jurídica, que amplíe la base de contribuyentes, que simplifique radicalmente las leyes y su administración, que combata la evasión fiscal, particularmente en la economía ilegal, que promueva la inversión y el ahorro, que busque la competitividad internacional, y que impulse la federalización de los recursos exigiendo simultáneamente a los estados y municipios la transparencia en el uso de los mismos y la rendición de cuentas; *c)* La reforma energética que promueve el CCE debe, según éste, ser integral y permitir la apertura al capital privado en generación de electricidad, petroquímica y gas natural no asociado. Propone regularizar la situación actual de las inversiones en electricidad, la apertura en gas y la reforma al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, de manera que la paraestatal cuente con recursos suficientes para invertir y operar eficientemente.

II. Otros temas legislativos promovidos por el CCE son: leyes de adquisiciones y de obra pública, para hacer más eficiente y transparente el gasto público. Reforma a la Ley del IMSS en materia de trabajadores eventuales del campo. Legislación ambiental, que promueva un esquema normativo que considere la opinión del sector privado y defina los incentivos para la protección del medio ambiente en un entorno de competencia global. El CCE está en contra de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Civil por Daño y Deterioro

Ambiental que se discute en la Cámara de Diputados, así como de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico en materia de consultas públicas sobre impacto ambiental que se discute en la Cámara de Senadores. Seguridad y Estado de derecho: apoya la aprobación de reformas legales que permitan un desempeño más eficaz del sistema de justicia penal y fortalezca así la lucha contra la inseguridad que demandan las mayorías; apoya también las iniciativas encaminadas a fortalecer el Estado de derecho en materia de combate al contrabando, la piratería y el robo a autotransportes. Está en contra de que se aprueben reformas que vulneren los compromisos internacionales de los empresarios con respecto a los derechos de autor, así como de cualquier iniciativa que permita la legalización de autos importados que se han introducido al territorio nacional de manera irregular. El CCE está en contra de la ley que crea el Consejo Económico y Social de Estado, según lo considera la minuta aprobada por el senado, porque ya existen instancias de diálogo adecuadas para buscar los acuerdos en torno a los grandes temas económicos y sociales de Estado; desde su perspectiva, no es creando nuevas burocracias como se va a propiciar los consensos, sino con una genuina voluntad de diálogo y capacidad de negociación. La posición del CCE ante la reforma constitucional para permitir el cobro, por parte de los municipios, de derechos de alumbrado público con base en el consumo de energía, es que se trata de un cobro inequitativo y castiga la inversión productiva.

Esta posición del CCE manifiesta los puntos de convergencia de los empresarios organizados. Quedan, como tareas para el cabildeo de cada cámara sectorial y cada organización, los asuntos específicos, que a veces los separan y los confrontan. El tema de la reforma laboral, aunque cuenta con el consenso, no tiene la misma prioridad en todas las organizaciones. Mientras que el CMHN y aun el CCE lo consideran como uno más, dentro de los importantes, para la Coparmex, que es el sindicato patronal de los empresarios, puede considerarse como el prioritario. Es en la Coparmex donde existen propuestas más específicas sobre lo que se desearía cambiar, empezando por la flexibilización laboral que consiste en la mayor libertad de contratación y despido sin costos económicos para la empresa, como

se hace en Estados Unidos, aunque la diferencia de salarios pueda ser hasta de 1 a 8, dependiendo del sector de actividad. Las propuestas de la Coparmex en torno de la reforma laboral comprenden también la libertad de asociación, es decir, la eliminación de la cláusula de exclusión que impide la existencia de más de un sindicato en la empresa, y la democratización, que incluye la votación secreta de los representantes y no a mano alzada.

Cada cámara cabildea directamente a través de su *staff* o de los empresarios afiliados, aunque también puede recurrir al *outsourcing* para el *lobbying*. En algunos temas puede haber diferencias entre cámaras y asociaciones empresariales. Por ejemplo, un tema muy sensible para cámaras que agrupan a industriales en sectores que utilizan mano de obra intensiva, como la confección y el calzado, o donde es difícil proteger la propiedad intelectual —muy defendida por las empresas extranjeras en los sectores farmacéutico, musical, electrónico, de vinos y licores—, es el de la liberalización económica, y sobre todo el contrabando y la piratería. Estas cámaras y asociaciones cabildean a favor de que los delitos por contrabando y piratería se persigan de oficio y no por querrela. En cambio la Coparmex y otras asociaciones se preocupan por las consecuencias de esta aplicación de la ley, que podría afectar a empresarios inocentes, y abogan porque el contrabando y la piratería sólo se persigan cuando haya demanda de la parte afectada. La Canacintra se coloca en una posición intermedia; sostiene que, dependiendo del delito, debe perseguirse de oficio o por querrela. Afirma que cuando la violación es evidente, como la venta de ciertos productos a ciertos precios en la vía pública, debe perseguirse por ley, sin necesidad de petición de parte. En otros temas hay una oposición histórica entre las cámaras. Hay algunas que se sitúan en posiciones proteccionistas ante la competencia exterior de productos confeccionados que llegan con precios subsidiados o con precios *dumping* (como la Cámara Nacional de la Industria de la Confección), pero en cambio son más tolerantes ante las importaciones de materias primas para ese sector, como los hilos y las telas, las cuales afectan a la industria textil. Otro ejemplo de la divergencia de posiciones dentro de una misma cadena productiva es el del impuesto de 20% que decretó el Congreso a la fructosa

importada. Mientras que los productores de azúcar defienden esta postura, los fabricantes de almidones y aditivos alimenticios basados en la fructosa de maíz, o los fabricantes de dulces y chocolates —agrupados en la Canacintra, que tradicionalmente ha sido proteccionista—, cabildean por la eliminación del impuesto y argumentan que, de no suprimirse, se verán obligados a producir fuera de México y a importar esos mismos productos sin impuestos.

Los partidos no esperan de manera pasiva a los empresarios, los buscan. Sin duda es el PAN el que inició este acercamiento, al que llamó de enlace ciudadano. Para cualquier partido político, y con mayor razón para éste, que nunca contó con bases sociales y corporativas de sustentación, el apoyo de los empresarios es crucial. La competencia partidaria ha llevado también a una competencia por acercarse a los empresarios y ofrecerles servicios. Hoy en día los diputados están más atentos a los planteamientos del sector. Por eso el PAN ha diseñado una estructura de coordinación para el enlace, la cual está en manos de una diputada con experiencia en el medio, ya que proviene de un centro empresarial de Coparmex de uno de los estados de la República. Esta instancia de los diputados panistas organiza reuniones sistemáticas con los empresarios para propiciar que fluya la información y el apoyo en los dos sentidos. El PRI, con una estructura diferente, también busca un acercamiento sistemático con los empresarios. El PRD cuenta con algunos empresarios que son presidentes municipales, otros que son diputados y uno que es gobernador (Ceferino Torreblanca en Guerrero), quien fue presidente de la Coparmex de Acapulco y presidente municipal de esa ciudad.

CONCLUSIONES

El origen revolucionario del Estado mexicano influyó en sus relaciones con los empresarios durante el siglo xx. A diferencia de otras revoluciones sociales, la mexicana no sólo respetó su existencia sino que facilitó su multiplicación y desarrollo. Si marcó ciertos límites en su acción, pretendiendo con ello proteger los intereses de otros sectores sociales, en la práctica no logró orientar un desarrollo

que propiciase una sociedad razonablemente igualitaria e incluyente a largo plazo. En consecuencia, tanto por el origen del sistema político como por los resultados de los modelos de desarrollo, los empresarios se encontraron en una situación ambivalente. Por una parte eran vistos como un factor de modernización para el país, por la otra, algunos actores sociales que participaron en la Revolución los empujaron fuera de los espacios de representación del nuevo orden político, donde otros sectores como los militares, los obreros y los campesinos sí tenían un lugar. El espacio de acción de los empresarios se limitó al campo económico, aunque de manera limitada; tendrían derecho a ser consultados por el gobierno en materia de política económica, para lo cual se crearían las cámaras y confederaciones de industriales y comerciantes. La falta de representación política directa a través de los partidos se supliría con formas de relación informales y personalizadas a través de las cuales expresaban sus demandas y defendían sus intereses al más alto nivel. Sin embargo, en los aspectos sociales y políticos, cuando aparecieron conflictos que no pudieron resolverse por esos mecanismos, los empresarios prefirieron crear sus propias instituciones, entre las que destacan la Coparmex (1929), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (1962) y el Consejo Coordinador Empresarial (1975).

Si al principio los empresarios fueron débiles como categoría social, al grado de que el Estado debió protegerlos para que pudieran desarrollarse, con el tiempo crecieron, se diversificaron y fortalecieron tanto, principalmente en la metrópoli nacional y en las dos metrópolis regionales, que los más grandes de ellos destacaron por sus fortunas en el ámbito mundial.

Los empresarios decidieron entrar en la política partidaria cuando el Estado, ante un modelo desarrollista de industrialización por sustitución de importaciones que se agotaba, determinó dinamizarlo interviniendo de manera directa y creciente en la economía. Sintieron que con ello se atentaba contra sus intereses y convinieron en propiciar la competencia electoral y participar directamente como nuevos actores políticos.

El quiebre del modelo, con la crisis de la deuda de 1982, fue el detonador. A partir de entonces los empresarios se constituyeron en

los actores centrales —y los más grandes de ellos, en los beneficiarios principales— del nuevo modelo enmarcado en la era de la globalización, en sustitución del Estado como agente de desarrollo, al tiempo que ensancharon su participación en la política.

La crisis erosionó la legitimidad que el Estado había conseguido en los sectores populares y las clases medias a través de la movilidad social y económica durante varias décadas. Las urnas fueron importantes por primera vez, y los empresarios las empezaron a usar para hacer frente al intervencionismo, también acosado por los acreedores externos y una fracción de la clase política tecnocrática.

La inestabilidad económica fue un duro golpe para la estabilidad política que había conseguido el Estado posrevolucionario. Los empresarios dejaron de admirar ésta y el presidencialismo y empezaron a hacer política de otro modo.

Los empresarios pequeños y medianos que eran más independientes, o los ubicados en las zonas más afectadas por las expropiaciones de tierras y bancarias, dictadas desde el centro, decidieron participar en la competencia política, tanto desde el PAN como desde el PRI.

Con sus recursos económicos, humanos y organizativos lograron transitar con éxito desde los niveles locales y regionales hasta el nacional. Nunca, como al cambio de los siglos XX y XXI, habían ostentado tanto poder económico y político al mismo tiempo. Tienen ante sí el gran desafío de conseguir a contrarreloj, en un contexto internacional desfavorable y con muchas fuerzas sociales y políticas en contra, un desarrollo económico sin exclusión social, base fundamental para realizar dos de las aspiraciones de la población a inicios del siglo XXI: seguridad y empleo.

El proceso de transformación del presidencialismo mexicano, el cual se aceleró desde 1997 cuando el partido en el gobierno perdió la mayoría en el Congreso, ha propiciado que las decisiones sean más lentas y difíciles, aunque más democráticas. La competencia electoral y la reemergencia de poderes regionales incentivaron cierta emancipación de los diputados con respecto a la institución presidencial. Por su parte, los empresarios se han visto obligados a reorientar parte de sus negociaciones con el Congreso en aras de

conseguir las decisiones a las que aspiran en materia de políticas públicas. La expansión del cabildeo, y el peligro de sus abusos, está llevando a la toma de conciencia de la necesidad de reglamentarlo.

Durante la primera administración que ha tenido un intenso cabildeo en el Congreso por parte de los empresarios, la del presidente Fox, los resultados son exiguos, sobre todo si se toman en cuenta las grandes reformas que los empresarios pretendieron realizar: la energética, la laboral y la fiscal. El gobierno y el partido del presidente no lograron hacer pasar esas reformas, aunque sí otras, como la del Seguro Social. El surgimiento del cabildeo en el Congreso es una forma inédita de hacer política en México. En ese espacio los empresarios están actuando en forma preponderante, pero, por su naturaleza, se trata de un espacio complejo, ya que en él se concitan fuerzas e intereses de gran parte de la sociedad.

²⁹⁶ Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I: *La sociedad red*, México, Siglo XXI, 1999.

²⁹⁷ Para un análisis sobre la transición en los países de Europa del Este, consúltese el libro de Ilán Bizberg y Marcin Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia: lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000.

²⁹⁸ Un examen de las relaciones entre los empresarios y el Estado en Brasil puede encontrarse en los siguientes trabajos: Fernando Henrique Cardoso; “O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 26, núm. 1, 1983; Eli Diniz y Renato R. Boschi; “Empresarios y Constituyente: continuidad y rupturas en el modelo de desarrollo capitalista en Brasil”, en Celso Garrido N., *Empresarios y Estado en América Latina: crisis y transformaciones*, Fundación Friedrich Ebert / CIDE/ UNAM/ UAM, 1988, pp. 307-324; Eli Diniz y Renato R. Boschi, “Brasil, um novo empresariado? Balanço das tendências recentes”, en Eli Diniz (coord.), *Empresarios e modernização econômica: Brasil, anos 90*, Florianópolis, Editora da UFSC/ IDACON, 1993, p. 15; Eli Diniz y Renato R. Boschi, “A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses”, en Eli Diniz, Renato R. Boschi y R. Lessa, *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*, São Paulo, Vértice/ IUPERJ, 1989; María Antonieta P. Leopoldi, *Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*, São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 291; Sebastião C. Velasco e Cruz, “Doce años después: el antiestatismo en el discurso del empresariado brasileño”, en Celso Garrido N. (coord.), *op. cit.*, pp. 287-306; Kurt Weyland, “The Dispersion of Business Influence in Brazil’s New Democracy”, Chicago, Palmer House, 88ª Annual Meeting,

American Political Science Association, 3 a 6 de septiembre de 1992.

²⁹⁹ Una visión sobre los empresarios durante y después de la Revolución de 1910 puede encontrarse en el libro de Carmen Herrera Collado, *Empresarios y políticos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996; también puede consultarse el trabajo de Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regimen*, Berkeley, Los Ángeles y Londres, University of California Press, 1975. Para un análisis de los orígenes de los empresarios y sus relaciones con el Estado, véase Julio Labastida: “Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio”, en *El perfil de México en 1980*, t. III, México, Siglo XXI, 1972, pp. 99-164, así como su compilación: *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial Mexicana/ UNAM, 1986.

³⁰⁰ Algunos casos notables son los de la familia de Plutarco Elías Calles en Sonora, Abelardo L. Rodríguez en Baja California y Miguel Alemán Valdés en la ciudad de México y en Veracruz.

³⁰¹ Sobre estas organizaciones pueden consultarse los siguientes trabajos: Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, 1ª reimp., El Colegio de México (Jornadas, 66), 1977; Carlos Arriola, “Las organizaciones empresariales mexicanas contemporáneas”, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977; también “De la pérdida de confianza en el buen gobierno, 1979-1982”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987; *Los empresarios y el Estado, 1970-1982*, México, UNAM/ Porrúa, 1988; “La Concamin”, en Carlos Alba Vega (coord.), *Historia y desarrollo industrial de México*, México, Concamin, 1988, pp. 233-275; “La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones”, *Foro Internacional*, vol. XXXVII, núm. 4 (150), octubre-diciembre de 1997, pp. 634-660; Roderic A. Camp, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century México*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1989; Ricardo Cinta, “Burguesía nacional y desarrollo”, en *El perfil de México en 1980*, t. III, México, Siglo XXI, 1972; Sanford Alexander Mosk, “La revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. III, núm. 2, abril-junio de 1951; y Ricardo Tirado Segura, *Los industriales, la política y el fin del proteccionismo industrial*, tesis de doctorado, UNAM, 2004.

³⁰² La idea de constituirse en sindicato patronal se apoyó en lo dispuesto en el artículo 123, fracción XVI, de la Constitución. Para una descripción de la historia oficial del organismo patronal, puede consultarse el trabajo de Agustín Reyes Ponce, *Coparmex. Su origen y desarrollo. Hacia los próximos 50 años*, México, Coparmex, 1979, pp. 12-14.

³⁰³ Véase el libro de Mark Wasserman, *Capitalistas, caciques y revolución. La familia Terrazas de Chihuahua, 1854-1911*, México, Enlace/ Grijalbo, 1988, p. 103; también Friedrich Katz, *Pancho Villa*, 2 vols., México, Era, 1998.

³⁰⁴ Leticia Juárez, “El proyecto cardenista y la posición empresarial (1934-1938)”, ponencia presentada en el XX Congreso Mundial de Sociología, México, agosto de

1982.

³⁰⁵ Leticia Juárez, *La organización empresarial en México durante el cardenismo e implicaciones internas e internacionales*, México, UNAM, 1983.

³⁰⁶ El desplegado periodístico titulado “¿Por cuál camino señor presidente?” fue redactado por el señor Juan Sánchez Navarro, y firmado y publicado por la Concamín, la Concanaco y la Coparmex, el 24 de noviembre de 1960. Entrevista con Juan Sánchez Navarro, noviembre de 1996.

³⁰⁷ Las principales fuentes para acercarse a esta organización son: Alicia Ortiz Rivera, *Consejo Mexicano de Hombres de Negocios ¿Poder tras la silla presidencial*, tesis de maestría, UNAM/ Instituto José María Luis Mora, programa 1996-1998; y Marcela Briz Garizurieta, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: surgimiento y consolidación*, México, UNAM (Estudios de Posgrado), 2002. Ambas investigadoras siguen trabajando de manera complementaria sobre este tema y próximamente tendremos nuevos hallazgos derivados de sus tesis de doctorado en ciencia política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

³⁰⁸ Ricardo Tirado y Matilde Luna, “La politización de los empresarios mexicanos (1970-1982)”, en Julio Labastida, *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, *op. cit.*, pp. 411-455; Francisco Valdés Ugalde, “Una aproximación al análisis de las relaciones entre empresarios y gobierno en México, 1970-1976”, en Julio Labastida, *op. cit.*

³⁰⁹ Francisco Valdés Ugalde, “Una aproximación al análisis de las relaciones entre empresarios y gobierno en México, 1970-1976”, en Julio Labastida, *op. cit.*

³¹⁰ Carlos Elizondo, “In Search of Revenue: Tax Reform in México under the Administrations of Echeverría and Salinas”, México, CIDE/ Oxford, Nuffield College, mimeo, 1992.

³¹¹ Véase el trabajo de Carlos Alba Vega, “Los empresarios y el Estado durante el salinismo”, *Foro Internacional*, vol. 36, núms. 143-144, enero-junio de 1996, pp. 31-79.

³¹² Para un análisis de la deuda en perspectiva histórica, puede recurrirse a los trabajos de Rosario Green, en especial su *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias y escaseces*, México, Fondo de Cultura Económica/ Fundación Colosio, 1998.

³¹³ Juan Manuel Martínez Nava, *Conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, México, Nueva Imagen, 1984.

³¹⁴ Para un análisis de la fuga de capitales en países en desarrollo, incluido México, puede consultarse el libro editado por Donald Lessard y John Williamson, *Fuga de capitales y deuda del tercer mundo*, México, Trillas, 1990; para el caso mexicano, véase el examen que hace José Antonio Facías Hernández, “La fuga de capitales en México de 1989 a 1995”, *Este País*, México, 1 de octubre de 1997.

³¹⁵ Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1987*, México, UNAM/ Era, 1992; Matilde Luna y Ricardo Tirado, “El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía”, *Cuadernos del Proyecto de Organizaciones Empresariales en México*, núm. 1, México, UNAM, 1992.

³¹⁶ Un análisis de las consecuencias políticas que tuvo para los empresarios y los sectores medios del norte de México la expropiación de tierras en el valle del Yaqui, puede consultarse en el libro de Rocío Guadarrama Olivera, *Los empresarios norteros en la sociedad y la política del México moderno. Sonora 1929-1988*, México, El Colegio de México/ El Colegio de Sonora/ UAM, 2001. Una guía útil para entender las relaciones entre los empresarios agrícolas y el Estado es el libro de Hubert Cartón de Grammont, *Los empresarios agrícolas y el Estado. Sinaloa, 1893-1984*, México, UNAM, 1990.

³¹⁷ Blanca Torres y Pamela S. Falk (coords.), *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1989; José Manuel Polanco G., *Las organizaciones empresariales en la coyuntura del GATT*, tesis de maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1990.

³¹⁸ Matilde Luna, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, “Los empresarios y la política en México, 1982-1986”, en Ricardo Pozas Horcasitas y Matilde Luna (comps.), *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, México, Grijalbo, 1991; Matilde Luna, René Millán y Ricardo Tirado, “Los empresarios en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVffl, núm. 4, 1985, pp. 215-257.

³¹⁹ Cristina Puga, “Los empresarios ante la nacionalización bancaria”, en Julio Labastida (coord.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, op. cit.*, p. 391; Rogelio Hernández, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, México, Flacso/ Miguel Ángel Porrúa, 1988; Carlos Elizondo, *The Making of a New Alliance: The Privatization of the Banks in México*, “Documentos de Trabajo, Estudios Políticos”, México, CIDE, 1993.

³²⁰ Edmundo Jacobo, “Las relaciones Estado-empresarios ¿Hacia un nuevo pacto social?”, en Ricardo Pozas Horcasitas y Matilde Luna (comps.), *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo, op. cit.*; Edmundo Jacobo, Matilde Luna y Ricardo Tirado, “Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México”, *Estudios Políticos*, nueva época, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 1989, pp. 4-15.

³²¹ Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Siglo XXI/ UNAM, 1997.

³²² Leticia Barraza e Ilán Bizberg, “El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano”, *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 3 (123), enero-marzo de 1991, pp. 418-445.

³²³ Para un análisis de los empresarios agrícolas vinculados a las exportaciones, consúltese a Hubert Cartón de Grammont, *Los empresarios agrícolas y el Estado. Sinaloa, 1893-1984, op. cit.*

³²⁴ Sobre la acción política de los empresarios de Chihuahua, véase los trabajos de Carlos Alba Vega, “¿Una alternancia sin alternativa?”, en Rafael Loyola (coord.), *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, México, Flacso/ Juan Pablos Editor/ UNAM, 1997, pp. 347-410; Alberto Aziz Nassif, *Chihuahua: historia de*

una alternativa, México, La Jornada/ CIESAS, 1994; Yemile Mizrahi, “La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros”, *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 5 (130), octubre-diciembre de 1992, p. 769; de la misma autora: *A New Conservative Opposition in Mexico: The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua (1983-1992)*, tesis de doctorado, Berkeley, Universidad de California, 1994; Hélène Rivière d’Arc, “Le Chihuahua est-il un cas atypique?”, mimeo, París, Institut de Hautes de l’Amérique Latine, 1992. Existe una abundante bibliografía sobre el proceso de formación económica y social de los empresarios de Nuevo León, pero mucho menos sobre sus relaciones políticas. Algunos de los trabajos a los que se puede recurrir para los dos temas, son los siguientes: Mario Cerutti, *Burguesía y capitalismo en Monterrey, 1850-1910*, Monterrey, Claves Latinoamericanas, 1983; del mismo autor, *Propietarios, empresarios y empresa en el norte de México: Monterrey, de 1848 a la globalización*, México, Siglo XXI, 2000; José Luis Correa V., “La liquidación de Fundidora Monterrey”, *Cuadernos Políticos*, núm. 47, 1986; Óscar Flores Torres, José Antonio Olvera Sandoval y Rocío González Maíz, “La industrialización en el noreste de México. 1850-1988”, en Carlos Alba Vega (coord.), *Historia y desarrollo industrial de México*, México, Concamin, 1988, pp. 81-121; Graciela Guadarrama, “Empresarios y política: Sonora y Nuevo León, 1985”, *Estudios Sociológicos*, vol. 5, núm. 13, enero-abril de 1987, pp. 139-168; Frédéric Mauro, “Le développement économique de Monterrey, 1890-1960”, *Caravelle*, núm. 2, 1964, pp. 35-81; Abraham Nuncio, *El Grupo Monterrey*, México, Nueva Imagen, 1982; Jean Revel-Mouroz, “Aspects de l’industrialisation a Medellin, Guadalajara et Monterrey”, *Travaux et mémoires de l’Institut des Hautes Etudes de l’Amérique Latine. L’Espace mexicain. Questions d’actualité*, t. II, París 1976, pp. 19-31; María de los Ángeles Pozas, *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, México, El Colegio de México, 2002; Juan Zapata Novoa, *Tercos y triunfadores de Monterrey; los retos de Monterrey en el siglo xx*, Monterrey, Castillo, 1993; y del mismo autor, *La muerte de Fundidora. La reconversión de la cultura industrial mexicana*, México, Noriega Editores/ Limusa, 1989.

³²⁵ Sobre la Coparmex puede consultarse el trabajo de Ricardo Tirado, “Semblanza de las organizaciones empresariales”, *Estudios Políticos*, marzo de 1984; y Jorge Buendía Laredo, *Autoritarismo y participación empresarial: La Confederación Patronal de la República Mexicana, 1970-1988*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1989.

³²⁶ Juan Manuel Ortega Riquelme, “Democracy and the End of Cooperation: A Look of Tripartite Agreements in México”, ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 28-31 de agosto de 2003.

³²⁷ Carlos Alba Vega, “La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior: un caso de cooperación entre el sector público y el privado en México”, *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 2, 1997, pp. 149-158; Cristina Puga, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México,

UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, 2004.

³²⁸ Isabelle Rousseau, *México, ¿Una revolución silenciosa?*, México, El Colegio de México, 2001. Para un análisis económico de las reformas, véase Nora Lustig, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, 2002.

³²⁹ Raúl Muñoz Leos, director general de Pemex durante gran parte de la administración; Fernando Canales Clarion, en la Secretaría de Economía; Javier Usabiaga, en la de Agricultura, Ganadería, Recursos Pesqueros y Medio Ambiente; Pedro Cerisola, en la de Comunicaciones y Transportes; Ernesto Martens, en la de Energía, cargo que dejó el 2 de septiembre de 2003, después del tercer informe presidencial; Carlos Abascal, en la del Trabajo y Previsión Social y después en la Secretaría de Gobernación.

³³⁰ Alberto Aziz Nassif, *Territorios de alternancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, Triana, 1996.

³³¹ Rogelio Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre de 2003.

³³² Muñoz Leos dejó más tarde su cargo presionado por críticas sobre el uso que habría hecho de recursos públicos para fines personales.

³³³ *Reforma*, 25 de agosto de 2003.

³³⁴ Estas conclusiones provienen de una encuesta aplicada a 45 grupos económicos de México. Un resumen de este estudio inédito se dio a conocer en un documento multicopiado de Carlos Alba Vega, Ignacio Chávez de la Lama y Eréndira Sánchez, “Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas: una perspectiva comparada con las de Alemania, Estados Unidos y Hong Kong. Resultados de una encuesta”, mesa redonda “Estructura y dinámica de las grandes empresas en México: la realidad reciente”, El Colegio de México, 24 de octubre de 2003.

³³⁵ Estas observaciones están basadas en una encuesta aplicada a 65 líderes empresariales de siete estados de México. Cf. Carlos Alba Vega, con la colaboración de Lila Belkacem, *Nuevos actores sociales en la política social. Los empresarios ante el Programa Oportunidades*, México, informe de proyecto, Secretaría de Desarrollo Social, 19 de marzo de 2003.

³³⁶ Esta última parte del trabajo ofrece los primeros resultados de una investigación en curso sobre los empresarios ante el Congreso mexicano. Está basada en entrevistas con diversos actores sociales, empresariales y políticos. Hasta ahora, la base de la información proviene de las siguientes entrevistas: diputado Gustavo Madero (PAN), presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados México, D. F., 10 de marzo de 2005; diputado Federico Döring (PAN), México, D. F., 10 de marzo de 2005; diputado Jorge Triana (PAN), México, D. F., 16 de marzo de 2005; José Luis Nieves, asistente del diputado Jorge Triana, 16 de marzo de 2005; diputado Juan Molinar Horcasitas (PAN), México, D. F., 4 de abril de 2005; diputada Elisabeth Yáñez (PAN), México, D. F., 4 de abril de 2005; Raúl

Rodríguez Márquez, prosecretario nacional de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra, México), director de Relaciones Institucionales del Grupo Modelo, S. A. de C. V. y presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Cerveza y de la Malta, México, D. F., 13 de mayo de 2005; Gabriel Aguirre Mann, director de Enlace Legislativo y Acción Política de la Coparmex, Mexico, D. F., abril de 2005; Óscar Fitch, responsable del enlace del Consejo Coordinador Empresarial, Mexico, D. F., 14 de abril de 2005; diputado Francisco Suárez Dávila (PRI), México, D. F., 18 de abril de 2005; Roberto Castañeda, director de la Unión de Empresas contra la Piratería, México, D. F., 3 de junio de 2005; Arturo Díaz, director jurídico de la Asociación Nacional de Productores de Fonogramas y Videogramas, A. C., México, D. F., 7 de octubre de 2005.

³³⁷ Sebastián Lerdo de Tejada C. y Luis Antonio Godina Herrera, *El "lobbying" en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

³³⁸ Sobre el tema de la representación de los empresarios, véanse los trabajos de Rogelio Hernández Rodríguez, "Los problemas de representación en los organismos empresariales", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 3 (123), enero-marzo de 1991, pp. 446-471; y de Kenneth C. Chandler, Democratization without Representation, *The Politics of Small Industry in México*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2004.

³³⁹ Esta asociación, presidida en 2005 por Gustavo Almaraz, de Estrategia Política, está integrada, entre otros, por: Grupo Estrategia Política, Cabildeo y Comunicación S. C.; Estrategia Total, Fitch y Asociados S. C.; Grupo Salinas TV Azteca; Proa Mensaje y Comunicación S. A.; Estructura e Idea Consultores, *Reforma*, 13 de octubre de 2005.

³⁴⁰ Consejo Coordinador Empresarial, "Prioridades legislativas", México, CCE, marzo de 2005, documento multicopiado.

AGRADECIMIENTOS

Los capítulos que forman este volumen aparecieron originalmente en *Foro Internacional*. Agradecemos a la revista su autorización para la publicación de este libro:

<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>	<i>Vol.</i>	<i>Núm.</i>	<i>Páginas</i>
José Antonio Crespo	<i>Equilibrio de fuerzas y acuerdo democrático: el caso de México</i>	1993	XXXIII	134	737-758
Rafael Segovia	<i>La resistencia al cambio</i>	2000	XL	159	5-13
Alonso Lujambio	<i>Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano</i>	1993	XXXIII	133	517-560
Francisco Gil Villegas	<i>Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari</i>	1996	XXXVI	143	158-187
Lorenzo Meyer	<i>La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996</i>	1996	XXXVI	143	11-30
Soledad Loaeza	<i>Gobierno y oposición en México. El Partido Acción Nacional</i>	1997	XXXVII	147	97-114
Mauricio Merino	<i>La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas</i>	1996	XXXVI	143	372-399

Jean-François Proud'homme	<i>El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización</i>	2003 XLIII	171	103- 140
Tood A. Eisenstadt	<i>Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México</i>	1999 XXXIX	156	295- 326
Carlos Alba Vega	Los empresarios y la democracia en México	1996 XXXVI	143	11-30

Democratización y cambio político: procesos y actores (1988-2000)

Portada: Pablo Reyna.

Cuidó la edición Agustín Herrera bajo la coordinación de la
Dirección de Publicaciones de El Colegio de México

libros.colmex.mx

[video-comentarios de libros COLMEX](#)

Enero de 2023

