



REINTA AÑOS DE CAMBIOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Antonella Attili
Coordinadora

Miguel Ángel

Porrúa

Las ciencias sociales
SEGUNDA DECADA



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa



Casa abierta al tiempo

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LIX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, acordó iniciar en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por coeditar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano. ■



REINTA AÑOS DE
CAMBIOS POLÍTICOS
EN MÉXICO



Dr. José Lema Labadie
Rector General

Mtro. Luis Javier Melgoza Valdivia
Secretario General



Dr. Óscar Monroy Hermosillo
Rector de la Unidad

M. en C. Roberto Eduardo Torres-Orozco Bermeo
Secretario de la Unidad

Dr. Rodrigo Díaz Cruz
Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Víctor Alarcón Olguín
Jefe del Departamento de Sociología

Mtro. Jorge Issa González
Coordinador General del Consejo Editorial de la División de CSH



REINTA AÑOS DE CAMBIOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Antonella Attili
Coordinadora



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa



Casa abierta al tiempo

Miguel Ángel

Porrúa

MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, mayo del año 2006

© 2006

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-730-9

Imagen de la portada tomada de

Por esclarecer, grabado 35x50 cm, Josefina Jordan, 2003

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa
o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar
previamente con la autorización por escrito de los editores,
en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en
su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Prólogo

TREINTA años de cambios políticos en México es el proyecto realizado por el Área de Investigación en Procesos Políticos de la UAM-I en ocasión de la celebración del trigésimo aniversario de la fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Su resultado final es la publicación del presente libro colectivo, producto de la realización de dos discusiones.

La primera tuvo lugar en el coloquio Treinta años de cambios políticos en México, que se llevó a cabo en dos etapas el 21-22 de enero y el 29-30 de abril en Cuernavaca, con el objetivo de analizar los aspectos centrales de los cambios que ha vivido el sistema político mexicano a lo largo de tres décadas, desde mediados de los años setenta hasta las transformaciones que el país ha vivido en la actualidad, abarcando temas de la política interior y exterior que marcan la situación de México.

La segunda discusión fue celebrada en el seminario La transformación del Estado en México en los últimos 30 años: avances y problemas, organizado en colaboración con el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C. Realizado el 26 de enero de 2005 en la UAM campus Iztapalapa, el seminario tuvo como expositores a Rolando Cordera (UNAM), Arnaldo Córdova (UNAM), Víctor López Villafañe (ITESM) y José Woldenberg (UNAM). Dicho encuentro propició la discusión del tema mencionado entre investigadores de áreas afines quienes, desde sus respectivos enfoques, propusieron reflexiones acerca de aspectos centrales de la transformación del Estado mexicano en el periodo considerado. A

este fin participaron en el seminario, además de quienes publican en la presente antología, José A. Abud (Universidad de Campeche, investigador invitado del posgrado en estudios sociales, UAM-I), Lorenzo Arrieta (FCPYS-UNAM), Mónica Franco (licenciada en ciencias políticas, UAM-I), Erika Granados (CEDE, UAM-I), Luis Salazar (filosofía, UAM-I) y Pedro Salazar (IIJ-UNAM).

El presente proyecto fue realizado con el apoyo financiero del PIFI-Promep para apoyo a cuerpos académicos, de la Secretaría de Educación Pública.

[Marzo de 2006]

Qué ha cambiado y cómo

INTRODUCCIÓN

FORMARSE una idea clara de la situación política actual de México no es tarea fácil. La sociedad mexicana en su conjunto a comienzos de 2005 presenta imágenes muy contrastantes y hasta contradictorias. Más allá de la genérica multiplicidad de facetas que componen toda realidad política, se trata de una particular dificultad de establecer juicios generales y definidos acerca de los principales caracteres que servirían para determinar una idea precisa de los fenómenos y procesos políticos.

Vemos por una parte la imagen de una nación políticamente integrada y estable que ha visto hacerse efectivos los principios de su ley fundamental, de federalismo, representatividad y democracia, desde antaño definitorios, pero sólo formalmente, del régimen político mexicano; la imagen de un país que experimentó profundas transformaciones en su sistema político, con un sistema de partidos plural y competencia electoral, hasta vivir la inédita experiencia de una alternancia en el gobierno federal; de un Estado que ha ido abandonando sus rasgos autoritario-paternalistas y corporativistas, así como la ideología nacionalista revolucionaria que lo definía, para transformarse y restablecer vínculos con la sociedad sin derrumbarse. En suma, tenemos elementos para vislumbrar una sociedad políticamente democrática, moderna, madura y estable.

A la vez encontramos elementos contrastantes con la imagen anterior que, por el contrario, levantan suspicacia acerca de la calidad de la democracia misma, de su modernidad, madurez y

de su desconcertante estabilidad. Una democracia pasmada en su labor política constructora debido a polarizaciones facticias y carencia de acuerdos. Una democracia, además, con ciudadanía “de baja intensidad”;¹ con un Estado débil y debilitado incluso en sus funciones fundamentales de garante exclusivo de la seguridad en distintas vertientes, en la procuración e impartición de justicia; ineficiente en la administración pública, así como en la afirmación de una política hacendaria nacional adecuada para el desempeño de sus políticas, con instituciones públicas de diverso tipo marcadas por la ineficacia burocrática y la corrupción; un Estado de derecho todavía en ciernes y necesitado de urgentes reformas políticas estructurales; un poder presidencial no sólo acotado sino en buena medida neutralizado. A lo anterior se añade una clase política carente de horizontes de mediano y largo plazo, marcada todavía por tradiciones corporativista-clientelares, en muchos sectores corrompida, poco dada a la formulación de acuerdos en lo fundamental² y carente de visión de Estado para dar paso a las reformas estructurales pendientes. Con ello, la existencia de un sistema de partidos poco institucionalizado, herencia de la larga transición democrática, con una representación política de la sociedad escasa y poco funcional para la consolidación de una democracia satisfactoria para la ciudadanía.

De manera que tenemos frente a nosotros imágenes ricas de elementos disonantes, ciertamente expresión de una situación sociopolítica muy compleja, cuyos aspectos y fenómenos son caracterizables como mezclas, con claros y oscuros y contrastes; por lo cual parece escaparse la posibilidad de elaborar juicios, no digamos definitivos y satisfactorios sobre los procesos y pasos a consideración, sino claramente generalizables para los estudiosos de la materia política, así como para los ciudadanos interesados en entender algo de ésta. Muestra de ello se encuentra, en parte, en la percepción a todas luces epidérmica, aunque frecuente en los

¹ Guillermo O'Donnell, “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, en CD-ROM de *La democracia en América Latina*, NY-USA, PNUD, 2004.

² Cfr. R. Cordera y A. Sánchez Rebolledo, *Por un acuerdo en lo fundamental*, México, IETD-Porrúa, 2000.

comentarios públicos de funcionarios, ciudadanos e intelectuales por igual, que niega o desvaloriza los cambios vividos en la política del país, entregada a fórmulas retóricas extremas o intransigentes, ya sea reaccionarias o progresistas que, como señala Hirschmann “se tornan en simples afirmaciones extremas de una serie de debates imaginarios muy polarizados”;³ sin mitigaciones o enmiendas a sus afirmaciones que permitan la comunicación.⁴ A ello se añade el recurso, entre no pocos personajes políticos a la retórica fácil y descalificadora, que menosprecia lo que tilda de avances meramente *supuestos* –y por ende inexistentes– en la política democrática del país.

El resultado es la creación de una atmósfera de confusión, desconocimiento, y hasta desprestigio de la política actual, de sus instituciones y sus prácticas. Pensemos sólo en los difusos pareceres y en las polémicas sin fin –y frecuentemente sin sustancia– sobre: si hay democracia en México, si ha concluido o no la transición a un régimen democrático (y si ha terminado, cuándo). Interpretaciones no sólo diversas sino polarizadas sobre el cambio político y la situación de su democracia; posturas: del mero “perfeccionamiento” histórico de la democracia mexicana, la “destitucionista”, la de la “democracia inconclusa”, en “consolidación”. Lo mismo vale con respecto a las lecturas acerca de si se ha transformado y, en caso afirmativo, entonces, en qué ha cambiado y cómo el régimen político, el Estado, el sistema político. Voces encontradas que hacen difícil una percepción compartida en los aspectos básicos del proceso de transformación política en México.

Y a partir de esta incapacidad de encontrar o de recuperar referentes comunes en el análisis y la evaluación de los aspectos básicos de la realidad política, se alimenta la difusión en la sociedad (ciudadanos, jóvenes, estudiantes) de desconcierto, desorientación; cuyo efecto es no sólo la incomprensión de lo que sucede, sino hasta el menosprecio por lo alcanzado y el desapego respecto de la política.

³ Albert O. Hirschmann, *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE, 1991, p. 186.

⁴ *Ibidem*, p. 10.

Si bien son actitudes polémicas que, implican inevitablemente juicios de valoración de parte y una dosis ineludible de retórica política, en el fondo reflejan la peculiar dificultad de ubicar un número de referentes claros y precisos que permitan formular juicios certeros, reconocer características para definiciones generalizables siquiera con respecto a determinaciones básicas y objetivas de los hechos institucionales y los datos que describen la situación real. De manera que aun en los poco frecuentes casos de optimismo “científico-político” o analítico encontramos que siempre hay lugar y se hace oportuno añadir expresiones de “pero”, “sin embargo”, “a la vez”, que responden a la necesidad de matizar, de precisar, de indicar lo disonante o híbrido o peculiar, y de no hacer caso omiso de contundentes aspectos de la vida política que hacen más compleja la labor de formular juicios generales válidos para describir con claridad la actual condición y sus aspectos.

Más allá de la retórica política y del bono que representa para posturas transitocráticas,⁵ un factor importante que puede ayudar a comprender esta particular dificultad señalada, es el hecho de tener frente a nosotros facetas que son parte de varios procesos, algunos todavía inconclusos de transformación política; es decir, se trata de elementos de una realidad política que muestran un considerable desarrollo parcial y se encuentran aún por definirse y culminar, en estadios intermedios de su evolución; o, a veces, en callejones sin salida. En este sentido, entonces, la situación política de México nos hablaría de un proceso en buena medida en desarrollo, de transformaciones político-institucionales y democráticas que en sus aspectos fundamentales y básicos se encuentran aún en formación.

Esto es, tenemos frente a nosotros procesos de cambio político desiguales en sus alcances; en particular, una construcción democrática inacabada, que en el horizonte de la consolidación de una democracia eficaz y productiva, presenta debilidades, deficiencias, inmadurez. Por lo que, a la niebla de la retórica política y a

⁵ Jesús Silva Herzog-Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

la connatural complejidad del estudio de la realidad social y política –debido a la riqueza de los elementos que la componen, a las características propias de las ciencias sociales y a la ineliminable intervención de la valoración por parte de quien examina–, se suma la específica dificultad planteada por transformaciones que aún no han terminado o producido los resultados definidos o maduros. De manera que la descripción y explicación analítica del estado actual de régimen político, sistema político y Estado debe vérselas también con una situación de formas inconclusas o interrumpidas, suspendidas o no logradas. Y no al último, quizás, se deba a que, frente a lo alcanzado en la evolución política del país, las tareas pendientes son percibidas como urgentes y graves, a la vez que ingentes.

Plantear el problema a partir de tales consideraciones quizás contribuya a no reducir el debate a mera confrontación de posturas ideológicas y políticas, sin duda presentes, ante la apreciación del objeto en cuestión, sino a favorecer más allá de percepciones sesgadas o parciales una ponderación cuidadosa, detallada y prudente en la formulación de los juicios y estudios a realizar. Advertir este aspecto de procesos de transformación todavía *en curso*, presente en muchas de las facetas de la situación política actual, es sobre todo una razón más para preguntarnos por cuáles son los cambios que la han configurado y dirigir nuestra mirada al periodo de las últimas tres décadas, en las que tuvieron lugar algunas de las grandes innovaciones de la política mexicana que hicieron la historia reciente y han cambiado la vida de esta sociedad.

Historia encerrada en un lapso de tres decenios, que el proyecto de trabajo del Área de Investigación en Procesos Políticos de la UAM-I ha elegido por dos motivos: el primero circunstancial, ligado a la celebración en el 2004 del trigésimo aniversario de la Universidad Autónoma Metropolitana, bajo cuyo marco institucional se realizaron las labores de investigación y discusión que condujeron a la producción del libro que presentamos. El segundo motivo es la coincidencia del inicio de dicho periodo y la grave crisis económica de mediados de los años setenta que puede

ser considerada uno de los elementos detonadores de la crisis del Estado mexicano, de su régimen y sistema políticos.

Treinta años de cambio acelerado, profundo, en los que de una sociedad gobernada por un poder autoritario, de presidencialismo (casi) sin contrapesos, rector de la economía y de las políticas sociales en tanto representante exclusivo del nacionalismo revolucionario, apoyado en estructuras corporativas y clientelares de sometimiento de las diversas fuerzas sociales, estructurado en el partido casi único (cual era el Partido Revolucionario Institucional), pasamos a la situación contemporánea, compleja e insatisfactoria y todavía en profunda renovación, pero innegablemente plural y democratizada. Seis lustros de cambio cuyos contenidos, alcances y límites es oportuno analizar desde el horizonte actual; transformaciones que han desembocado en una sociedad muy diferente a la de hace 30 años, la cual, junto con la mencionada competencia política legal, plural y equitativa, ha experimentado recientemente por primera vez el relevo por vía electoral en el poder, el acotamiento del poder presidencial, la liberación de las fuerzas que la integran. Una sociedad que se encuentra política e institucionalmente en desarrollo hacia los objetivos mínimos buscados de un estado de derecho democrático y social. El paradójico avance del primer lustro del nuevo milenio es, por ello, una ocasión oportuna para proponernos realizar un corte acerca de los cambios que explican la condición presente de rasgos centrales de la política hoy, a través de la consideración –aquí sugerida a los lectores– de cuáles fueron estas transformaciones, cómo se dieron los cambios vividos y qué alcance tienen.

Encuadremos brevemente los que pueden ser considerados respectivamente el punto de partida y el punto de llegada del periodo que nos interesa. A mediados de los años setenta el Estado mexicano (entendido éste como la relación entre sistema de poder público –constituido por el conjunto de sus instituciones– y la sociedad subyacente y sus clases),⁶ se enfrentaba a la necesidad de alternativas para responder a la crisis económica, social y política, así como de buscar nuevos equilibrios y alianzas.

⁶ Cfr. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989.

Al sumarse la crisis agrícola, el estancamiento industrial y el déficit de finanzas públicas –causantes del endeudamiento público– y las grandes transformaciones económicas a nivel internacional, se generó una seria crisis de la estructura económica y la necesidad de su reforma. El desarrollo estabilizador y la función directiva del Estado en la economía –apoyando la formación interna del mercado y del desarrollo de la clase empresarial–, así como las políticas de contención de la crisis, devinieron objeto de fuertes ataques que exigían la reestructuración de la economía, el redimensionamiento del Estado y la búsqueda de alternativas para la modernización del país.⁷ El agotamiento inocultable de los esquemas de política económica tradicionales desató el desequilibrio de otros aspectos diversos del orden político y social. En efecto, determinó irremediablemente que la ya presente fractura causada por los hechos trágicos de 1968 y la actividad de grupos armados que cuestionaban el poder del Estado, aunados al descontento social y al cuestionamiento político de reclamo democrático existentes, no encontraran ya respuesta eficaz en el marco de la estructura tradicional del Estado posrevolucionario.

Un Estado, éste, de tipo presidencialista y corporativista-clientelar, rasgos que definieron prevalecientemente los aspectos característicos de la política mexicana, dominada así por el autoritarismo presidencial, por el predominio del partido de Estado o partido hegemónico (“prácticamente único”), así como por el uso patrimonial de lo público. Un Estado construido en alianza con las clases populares y fortalecido con el apoyo motivado por la incorporación de las exigencias de los grupos sociales la estructura partidista del Estado revolucionario y sus políticas populistas;⁸ una estructura vertical y autoritaria de poder que le proporcionaba el control corporativo de la sociedad civil y en particular de las demandas laborales, a cambio de lo cual ofrecía promesas de mejoramiento económico, privilegios, concesiones y prebendas. La relación corporativista se mostró sumamente eficaz para dar

⁷ Cfr. Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación*, 15a. ed., México, Siglo XXI, 2002.

⁸ Cfr. Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989.

fundamento a la forma específica de Estado en México⁹ y con ello fortalecer el poder de la presidencia, contener las presiones populares y obstaculizar el surgimiento de fuerzas políticas independientes del partido oficial y del gobierno revolucionario en turno; tan eficaz que sin duda constituía el eje principal de la relación entre Estado y fuerzas sociales, y asimismo de la estabilidad de gran parte del sistema político correlativo. Un Estado, entonces, legitimado de manera incuestionable¹⁰ por la ideología del nacionalismo revolucionario y la incorporación de las demandas campesinas y populares básicas, así como la inclusión de amplios sectores sociales y políticos en el proyecto nacional de desarrollo.

El grave reclamo social desencadenado por la crisis económica del proyecto nacional de desarrollo y la demanda de democratización del régimen político no encontraron ya posibilidad de solución o canalización a través de los viejos procedimientos. De manera que irremediabilmente el sistema político (entendido como la relación vigente entre poderes y actores políticos, así como los valores y prácticas cuya pauta siguen; esto es, la política efectiva, practicada por los actores) perdió su efectividad y vio amenazada su estabilidad; con ello la hegemonía y legitimidad políticas del Estado y la élite revolucionaria se vieron seriamente afectadas.¹¹ Ni el auge económico posterior vinculado al petróleo fue suficiente para que el régimen político (a saber, la estructura del poder y las relaciones entre los órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder) fuera capaz de regenerar políticas de un desarrollo no excluyente, que introdujera las necesitadas reformas estructurales, *in primis* la fiscal, una reforma política democrática profunda y de procuración de justicia.

A mediados de los setenta tiene lugar una profunda convulsión de la hegemonía del régimen revolucionario¹² y el Estado pasa de ser aparentemente fuerte a mostrar su debilidad. En efecto, entrará en crisis el presidencialismo y sus poderes metaconstitucionales,

⁹ Carlos Pereyra, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990, p. 215.

¹⁰ Carlos Pereyra, "Estado y sociedad", en *México hoy*, México, Siglo XXI, 1979, p. 290.

¹¹ Carlos Pereyra, *Sobre la democracia*, *op. cit.*, 1990, pp. 255-277.

¹² Luis Salazar, "Agotamiento de la ideología revolucionaria y transición política", en J.J. Blanco y J. Woldenberg, *México a fines de siglo*, México, FCE, 1993.

corporativos e informales. Parte considerable de la fuerza del poder estatal residía en el poder de la Presidencia, identificada ésta con los gobiernos en turno y sus decisiones personales, particulares, tendiendo de esta forma a reproducir la confusión entre Estado y gobierno en turno. La fuerza del Estado mexicano se había identificado históricamente con el poder del Ejecutivo, concentrando en –mas a la vez reduciendo a– uno de sus órganos la fortaleza público-institucional del poder político. En ese momento el Estado muestra su debilidad en la carencia de una estructura institucional capaz de producir con mínima eficiencia los bienes públicos básicos, así como de garantizar y respetar el imperio de la ley.

Dicha crisis enfrentaba directamente al Estado tanto a los sectores populares que constituían su base de apoyo histórico, como a las clases medias y empresariales. La ruptura del pacto social y la falta de nuevos equilibrios y alianzas, así como el rompimiento de la disciplina de partido, fueron factores decisivos para asumir la política reformista de “apertura” y de “liberalización” democrática, de modificaciones mínimas y graduales, en una suerte de concesiones estratégicas que, por la herencia histórica y el carácter limitado de la reforma política echeverrista, suscitaban más sospechas y suspicacia que confianza. En efecto, en su fase inicial la reforma política presentaba signos alejados de una democratización real y profunda. Y, sin embargo, ello abriría la brecha para dar paso a la transición democrática.¹³ Una transición que, si bien será lenta, al principio más “otorgada” que exigida y con algunas regresiones, vio desde la conmovición electoral de 1988 la profundización de la transformación democrática, y el paso inequívoco de sistema autoritario y de no competencia a un sistema competitivo y con decisión de renovación de los poderes.

Ahora, a principios de 2005, nos encontramos con un país profundamente cambiado.

Desde la inicial “apertura” y “liberalización democrática”, a través de una lenta, pausada, pero progresiva transformación

¹³R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio*, México, Cal y Arena, 2000.

(asumida con profundidad en 1994) de los procedimientos electorales y sus instituciones, se ha hecho realidad el juego de la democracia formal a través del cambio en las reglas del proceso político democrático; el compromiso democrático procedimental se ha vuelto la manera aceptada para dirimir el conflicto social, dejando atrás extremismos e ideología excluyentes; el país pasó de la democracia sólo aparente a una democracia efectiva y plural de hoy en día, y a la alternancia¹⁴ en todos los niveles de gobierno; asimismo se abrió el redimensionamiento del presidencialismo y comenzaron a configurarse las relaciones de autonomía y control recíproco entre los órganos de poder. Con lo anterior, nos parece que se puede hablar de un cambio al interior del régimen político mexicano. Por su parte, la creación de nuevas instituciones públicas: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información, así como los códigos jurídicos correspondientes, suponen un cambio esencial en el seno del Estado y, asimismo, en las relaciones entre sistema de poder y sociedad. Por otra parte, asistimos al paso del sistema de partido único de Estado al sistema plural y competitivo de partidos con nuevas organizaciones, a la nueva configuración de las cámaras y la representación de las fuerzas políticas; y a la autonomización del gobierno del Distrito Federal y del Poder Judicial; procesos que hablan de una transformación radical en el sistema político, sobre la cual la mayoría de los analistas puede coincidir. Menos posibilidad de referentes claros hay, sin embargo, en lo relativo a los cambios en las relaciones entre órganos de poder con respecto a su autonomía y control recíproco.

Importantes transformaciones todas éstas, que nos hablan de diversas transiciones: política, electoral, jurídica, demográfica, económica, vividas por el país. De ellas, no obstante, es raro encontrar conciencia clara o una evaluación satisfactoria; ya sea por la inmadurez intelectual o por irresponsabilidad política, ya sea

¹⁴Luis Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, "Introducción", México, Cal y Arena, 2001, pp. 17-39.

también debido a la complejidad de los procesos, al ritmo de su avance, por su entorpecimiento o, por último, a causa de las limitaciones mismas del cambio. En medio de la confusión no sorprende que puedan circular aquellas declaraciones que de tajo incluso niegan que la transición haya siquiera comenzado; o, si comenzó, sería –paradójicamente– recién con la alternancia, o que es tan poco lo logrado que en realidad no permite hablar de la existencia de democracia en México.

Entonces, ¿qué ha cambiado en concreto?, ¿qué carácter y qué alcance tienen tales transformaciones?, ¿son cambios “meramente electorales” sin repercusiones trascendentes en las estructuras fundamentales a otros ámbitos?, ¿lo han modificado y en qué medida al Estado, al sistema y/o al régimen políticos?, ¿cuáles son las limitaciones, los obstáculos y los callejones sin salida de tales cambios?

Las innegables asignaturas pendientes de la democracia mexicana para convertirse en eficaz, con gobernabilidad política, cabalmente moderna y madura y, con ello, de calidad satisfactoria, remiten al tema de la consolidación de la democracia:¹⁵ a la fase relacionada con las transformaciones, ya no relativas al voto y a la representación partidista, sino a las reformas estructurales “de segunda generación” y al rediseño y construcción de parte de la estructura institucional del Estado. Tareas necesarias para que se disponga de las condiciones indispensables para el fortalecimiento y buen funcionamiento de la democracia.

En este horizonte de cambios realizados y en realización, los estudios aquí reunidos comparten el objetivo de precisar qué y cuánto ha variado en lo fundamental la política, sus instituciones y sujetos; quieren esclarecer los ámbitos en los que tales procesos han tenido lugar, así como los conceptos y argumentos que pueden sustentar el diagnóstico.

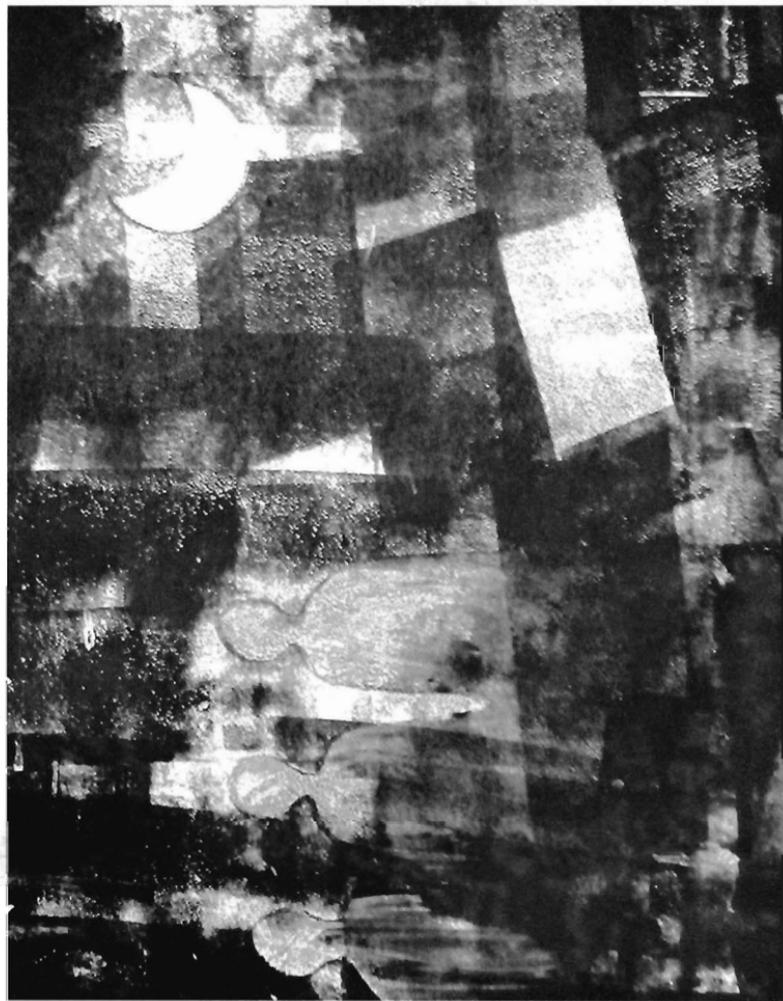
El examen de los elementos y aspectos centrales de las profundas transformaciones en el régimen y en el sistema político, propuestos en los ensayos de este libro colectivo, contribuye –a la

¹⁵ Mauricio Merino, *La democracia pendiente*, México, FCE, 1993; y *La transición votada*, México, FCE, 2003; Jesús Silva Herzog-Márquez, *op. cit.*

vez que obliga— a una ponderación seria y crítica, alejada de omisiones y denegaciones descuidadas o cómodas de la realidad y su proceso de formación. Ilumina la enramada compleja pero reconstruible de: la reforma del Estado, con Arnaldo Córdova; los logros de la transición a la democracia, con José Woldenberg; la transformación del sistema de partidos, con Juan Reyes del Campillo y Tania Hernández V.; el cambio en el gobierno local del Distrito Federal, con Manuel Larrosa; el paso hacia una ciudadanía activa, con Alejandro Favela; las transformaciones en los tres poderes de la República, con Ricardo Espinoza, Víctor Alarcón y Karina Ansolabehere; y las relativas al cuarto poder de los medios masivos de comunicación, con María Eugenia Valdés, asimismo los cambios en la cuestión político-económica, con Rolando Cordera y Víctor López V.; finalmente las mutaciones en el campo de las relaciones internacionales, con Laura del Alizal y Gustavo Emmerich.

Además de esclarecer tales contenidos del cambio, los autores señalan también lo que falta por realizar, para poder superar los límites y atender las cuestiones pendientes de la democracia actual. Para acercarnos a la democracia deseada y posible en la sociedad mexicana de hoy.

[Enero de 2005]



Josefina Jordan, *Sin esclarecer*, 2003, grabado, 35 x 50 cm.

La reforma política y la transformación del Estado

EL PROCESO de reforma política que se inició en México en la segunda mitad de los años setenta, por la naturaleza del mismo, con una siempre creciente participación de actores y bajo la mira cada vez más atenta de los estudiosos de la vida política mexicana, ha sido, sin duda alguna, el fenómeno político y social que mejor se ha estudiado en México desde su comienzo. Ahora contamos con una masa tal de análisis y de información en su mayor parte muy confiable, que el estudio mismo de la reforma, vale decir, del modo en que se la ha enfocado desde el principio resulta ya una materia más de estudio y del mayor interés.

Como todo proceso de renovación profunda de las instituciones públicas y de la vida política, la calidad de la percepción y del conocimiento del mismo, tanto de actores como de estudiosos, fue siempre muy desigual y en sus inicios fueron muy pocos los que entendieron sus verdaderos alcances históricos como fenómeno de transformación nacional y, en especial, del Estado. Vista con desconfianza por los propios actores políticos, incluidos los que formaban la coalición corporativista en la que se asentaba el poder del Estado, en la mayoría de los casos la reforma política fue vista como una imposición de los grupos gobernantes y, casi sin excepción, como una reforma sumamente limitada.¹ Tuvo que desarro-

*Quiero agradecer aquí a Gerardo Cruz Reyes su valiosa colaboración en la elaboración de este trabajo.

¹Kevin J. Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter *et al.*, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 202-203; José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México*, México, Océano, 1999, p. 30; César Cansino, *La transición mexicana, 1977-2000*, México, CEPACOM, 2000, pp. 60, 153, 334-335.

llarse y avanzar a marchas forzadas, pero desesperantemente lenta, rindiendo sus primeros frutos, para que comenzara a despertar el interés e incluso el entusiasmo de actores y estudiosos de la misma.

En el campo de la izquierda, incluido el sector por el que se iniciaba la reforma y al que, por tanto, beneficiaba directamente, el Partido Comunista Mexicano (PCM), se le calificó, un tanto despectivamente, como una “mera reforma electoral”. En el campo oficialista, particularmente en el sector más fuerte del corporativismo, el obrero, se dijo, abiertamente, que la reforma representaba un pacto en el que se fundaba el poder del Estado y, en especial, para el propio sector obrero. En el campo de la derecha, dividida en diversas facciones de todo tipo, desde ultramontanos reaccionarios irredentos hasta los partidos que se identificaban con posiciones derechistas, el Partido Acción Nacional y los remanentes del sinarquismo que deseaban no dejar morir su causa, la reforma fue recibida con profundo escepticismo, pero los panistas la recibieron mucho más positivamente. De hecho, el único grupo que sostenía la reforma, dentro y fuera del Estado, era el del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, el cual contaba con el apoyo del presidente José López Portillo.²

Para esas fechas, el sistema político priísta parecía más monolítico y consolidado que nunca antes. Las oposiciones parecían mosquitos que zumbaban alrededor de una mole que resultaba impenetrable para ellas. Se trataba de un régimen faraónico que lo dominaba y lo monopolizaba todo. Todavía eran los tiempos en los que la política, la verdadera política, se hacía toda dentro del régimen, dejando los *intermundia* de la realidad social, aquellos

² Reyes Heróles, conocedor del significado a largo plazo de la reforma, no dudó en atajar a sus precoces críticos, advirtiendo que la reforma “se perfilaba como medio de hacer más sólida y fecunda la estabilidad política sobre la base de que estabilidad [...] no es sociedad en descanso, no es quietud; es movimiento y transformación”, y agregaba: “esto explica las reservas de casi todos los grupos políticos [...] los que deseaban futuras y oscuras complicidades con el gobierno y, por último, quienes esperaban ver ensanchado en exclusiva su derecho o patente para la oposición”. Probablemente arremetiendo más contra el PAN, añadía: “Todos ellos manifestaron estar decepcionados, pero un poco, no demasiado. Saben y apenas lo disimulan, que la reforma política en su primera etapa alienta la evolución del país” (en *Jesús Reyes Heróles y la reforma política*, México, FCE, 1994, p. 126).

espacios aledaños que en la filosofía epicúrea rodeaban a los verdaderos mundos, para quienes no estaban dentro del sistema y en los que sólo se hacía una política marginal. Se necesitaba entonces mucho optimismo y demasiada fantasía para imaginarse que la reforma política pudiera cambiar ese mundo que parecía milenarismo, existente desde siempre, impenetrable, idéntico a sí mismo. Todo el que quisiera hacer política la debía hacer *adentro*, en las entrañas del monstruo, si deseaba lograr algo, alguna migaja, algún pequeño arreglo, alguna concesión, algún privilegio, y eso valía, incluso, para quienes eran los poseedores del dinero, los capitalistas, que siempre tuvieron algún padrino que les ayudara desde dentro del régimen, en alguna de las alturas del colosal leviatán.

La reforma tuvo que ponerse en marcha para poder demostrar, nuevamente a propios y extraños, sus virtudes transformadoras. Desde luego, los comunistas y los pequeños aliados que pudieron hacer en el camino y con los que formaron su coalición electoral y luego su grupo parlamentario (Grupo Comunista-Coalición de Izquierda) estaban felices de abandonar el inframundo clandestino de la política de oposición. Pero a los panistas que, hasta entonces, sólo habían tenido diputados de partido, los que, desde su punto de vista, no representaban su verdadera fuerza electoral, se les presentó la oportunidad de luchar por las diputaciones uninominales, respecto de las cuales sabían que tenían reductos importantes que podrían dárselas, tampoco se negaron, aun sin dejar de criticarla por sus limitaciones evidentes, a aceptarla plenamente.³ Todavía en la etapa en la que el PCM llevó a cabo su segunda coalición electoral, incluyendo ahora a todos sus anteriores aliados y a una nueva agrupación, el Movimiento de Acción Popular (MAP), en un nuevo partido, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), en 1981, los comunistas seguían denostando a la reforma política, sin aceptar sus evidentes virtudes transformadoras.

Ya la nueva Cámara de Diputados que surgió de las elecciones de 1979, las primeras en las que la reforma se puso en práctica,

³Cesar Cansino, *op. cit.*, p. 146.

representó, para la vida política nacional y también para el Estado, un cambio que permitió experimentar algo que nunca había habido en México: el debate abierto de los grandes problemas nacionales y la confrontación de ideas de las diferentes fuerzas políticas. La tribuna era, además, excepcional para lo que había sido la institucionalidad política en nuestro país. Desde el principio, se puso en práctica lo que luego denotaría en su esencia la lucha en torno al poder: la posibilidad de pactar, de llegar a acuerdos luego de largas discusiones en las que todas las cartas, también por primera vez, podían ponerse sobre la mesa. Ciertamente, la amplísima hegemonía del partido dominante dictaba siempre las reglas y sólo se discutía y se pactaba lo que a ese partido convenía y en la forma en que él quería. Suena paradójico decir que eso era un avance, puesto que se estaba siempre dentro del redil del que dictaba el juego y sus reglas, pero sí lo era. Ya el solo hecho de que se pudiera debatir sobre los problemas más importantes para el país y de que, en los partidos, la ciudadanía cada vez más participante en la política, aunque todavía muy pequeña, expresara sus opiniones y sus intereses políticos, era un avance y eso lo hemos podido ver después con toda claridad.

La reforma política comenzó a cambiar de raíz nuestra vida política nacional, dándole nuevos horizontes, nuevas posibilidades de desarrollo y, lo más importante, dando a los ciudadanos, por vez primera en nuestra historia, una posibilidad real de participar en la política y de hacerse escuchar. Por supuesto que los partidos, en el fondo, apenas naciendo, eran extremadamente limitados para permitir ese juego participativo;⁴ pero, sin duda alguna, fue el comienzo de un proceso transformador que, poco más de 20 años después podemos aquilatar. Y esto no riñe necesariamente con los propósitos que los grupos gobernantes (o aquellos que la impulsaron) buscaban con la reforma: ellos quisieron evitar, simplemente, que México siguiera despeñándose por el camino de la subversión y de la guerra sucia que podía lanzarnos a situaciones inmanejables para el régimen si se persistía en el manejo autori-

⁴Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 15-73.

tario sin alternativas políticas de una situación que, a todas luces, para ellos mismos, para esos grupos, no era deseable.⁵ Buenos políticos y, sobre todo, con visión de futuro, como ellos alardeaban, preferían seguir dominando a una sociedad cada vez más compleja y gigantesca con el acuerdo de las mayorías y no correr los riesgos de la confrontación que los problemas de gobernabilidad que ellos iban encontrando hacía más que previsible.⁶

Hay que admitir hoy que hemos podido avanzar más de lo que entonces nos imaginamos, que su determinación, históricamente, fue positiva para nuestro país. Ellos no se imaginaron que apenas un lustro después iban a encarar la peor crisis económica que nuestro país ha enfrentado desde la Revolución mexicana y que su sistema, que ya daba señales de agotamiento y deterioro, iba a reforzar la lógica de la misma reforma, dando cauce a cada vez más crecientes deseos de participación ciudadana en la vida política. Seguramente, ellos pensaron que esa reforma iba a acabar de legitimar su hegemonía y su predominio sin los riesgos de la subversión, que jamás perderían su control de las masas trabajadoras organizadas y que la suya era una fortaleza inexpugnable. Afortunadamente, se equivocaron en ello, pero acertaron al decidir que era mejor dominar con el total consentimiento de la mayoría de la ciudadanía mexicana. Eso sólo, que ya es algo convalidado por los hechos, por la experiencia y por la documentación de que disponemos como una verdad histórica, serviría para desautorizar las mil y una versiones surgidas del oficialismo priísta de que la reforma fue una graciosa concesión de su gobierno a las oposiciones y que eran, además, abiertas amenazas: “Si les hemos

⁵ En su célebre discurso de Guerrero, Reyes Heróles expresó: “La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que pueden convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho” (en *Jesús Reyes Heróles y la reforma política*, op. cit., p. 110).

⁶ Así quedó de manifiesto cuando, con motivo del LXI Aniversario de la Constitución de 1917, en Querétaro (1978), el secretario de Gobernación ratificó que “para progresar en un México ideológicamente plural debemos recurrir a la negociación, al entendimiento, al compromiso, sabiendo que éstos no suponen ambigüedad y tenemos capacidad para negociar; podemos convencer y estamos dispuestos a ser convencidos; tratamos de comprender y queremos ser comprendidos; no pretendemos absolutos ni recurrimos a receta...”, *ibidem*, p. 130.

dado eso, piénsenlo, porque en cualquier momento se los podemos quitar.”

2. Creo que algo que sigue faltando en la masa de análisis que se ha logrado acumular a lo largo de casi 30 años de reforma política ha sido explicar con mayor detalle en qué puntos y en qué medida la reforma misma ha ido transformando nuestra vida institucional, la del Estado y también la de la sociedad. Aparte de decir que los partidos se fueron fortaleciendo (o institucionalizando, lo que es lo mismo), de que el sistema de partidos se fue consolidando y, lo más importante, que, a través de su participación en las elecciones, los ciudadanos fueron conquistando sus propios derechos como tales, como ciudadanos, y que con ello fueron abriendo nuevos caminos a la reforma, sobre todo, dando certeza y poder soberano a su voto, es sólo una cara de la moneda. Falta saber todavía a fondo cómo, desde el principio, la reforma fue generando una transformación en el modo de operar y, poco a poco, en el modo de ser constituidas las instituciones del Estado, en primer lugar, la Cámara de Diputados del Estado federal y de las demás instituciones de los poderes locales y municipales.⁷ Hace falta un recuento pormenorizado, cierto, seguro, para llegar a la convicción de que la reforma política no fue sólo una maniobra electorera o manipuladora de las fuerzas políticas de oposición y de la ciudadanía, sino un proceso que se fue fraguando, como decía antes, desde el principio⁸ de nuestra institucionalidad estatal. Ese punto estuvo muy poco en la mayoría de los análisis que los estudiosos y los propios actores políticos hicieron. Todo mundo pensaba que era demasiado apostarle a una reforma por la que nadie parecía estar dispuesto a dar nada.

⁷ Véase, por ejemplo, Ricardo Becerra y José Woldenberg, “La llave del cambio político mexicano”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México dos transiciones frente a frente*, México, CIDE-Grijalbo, 2000; José Woldenberg, “La sucesión presidencial. La transición a la democracia”, *Nexos*, núm. 261, septiembre de 1999.

⁸ Probablemente ello llevó a Reyes Heróles a afirmar: “Es posible que pequemos de gradualismo; empero, este método nos ha permitido alcanzar metas firmes y no exponer al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes” (opinión expuesta a nombre del Ejecutivo en el documento de la Subcomisión Redactora de la Comisión Federal Electoral del 2 de agosto de 1977, en *Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, t. 1, México, CFE, 1977, p. 357).

No cabe duda, hoy en día, de que la reforma política en México fue, desde sus inicios, una reforma pactada. No podía ser de otra manera si se presentaba, precisamente, como una reforma política. Pero no partió, como otras famosas reformas políticas, de un pacto global, que diera lugar a una nueva Constitución del Estado. Se hizo poco a poco, mediante pactos muy parciales y limitados.⁹ No incidió, como suele decirse, en un cambio total y a fondo de las estructuras del Estado ni de su funcionamiento. Éstos siguieron siendo, en lo esencial, los mismos. ¿Cómo podría entonces decirse que la reforma política ha transformado al Estado mexicano si sus instituciones y su funcionamiento siguen siendo los mismos? Justamente es eso en lo que no se ha ahondado en nuestro país, de manera que no podemos, por lo mismo, explicarnos muchas de las travesías que ha observado nuestra reforma y los peculiares caminos por los que ha transitado ni, mucho menos, los resultados reales que ha aportado. Siempre he postulado que esos resultados comenzaron a darse desde el principio, desde que la reforma fue pactada por primera vez en su muy limitado alcance, y que esos resultados fueron la plataforma que le permitió seguir avanzando y desarrollarse hasta provocar un cambio que ni siquiera se habría podido soñar: que el PRI, antigua potencia hegemónica, fuera echado del gobierno de la República.

Ciertamente, no cuesta mucho imaginar que en aquel régimen autoritario al presidente priísta lo menos que debe haberle interesado fue cómo iban los debates en la cámara entre las nuevas oposiciones y su muy dominante partido hegemónico. Tres cuartos de ese órgano legislativo eran de ese partido. No podía haber ningún problema para que el Presidente impusiera cuanta determinación le viniera a las mientes y ni siquiera para modificar la Constitución a su gusto. Es probable que los líderes priístas en la cámara le informaran cotidianamente al jefe del Ejecutivo acerca de

⁹ Andreas Schoeder, "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?", en Julio Labastida, Martín del Campo *et al.* (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, IIS-FLACSO, Plaza y Valdés, 2000, p. 28; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 25.

los problemas que se ventilaban allí; pero es seguro que eso no debe haberle quitado el sueño al Presidente. Desde luego, y eso también es fácil imaginarlo, gran parte de los debates internos de los diputados priístas en la cámara con su líder de bancada y sus coordinadores debió versar sobre los problemas que las oposiciones planteaban y sus exigencias y debieron decidir en todo caso lo que hacían con ellas y hasta dónde podían o debían atender aquellas sus exigencias. Pero eso tampoco a ellos debió quitarles mayormente el sueño. Eran cosas de mero trámite. En realidad, todo eso yo no tengo que imaginarlo, porque lo viví en carne propia como diputado que fui de la LII Legislatura (1982-1985), la segunda en la era de la reforma política.

Todo ello podría ser suficiente para sugerirle a alguien poco paciente con la lentitud que los procesos históricos muchas veces experimentan que, entonces, la reforma fue una auténtica farsa. De hecho, eso fue lo que realmente pasó en aquellos años. Muy pocos creyeron que de verdad se trataba de una transformación a fondo de nuestra vida política nacional. Como todo gran experimento político, en sus inicios, la reforma fue poco creíble. El reinado del régimen priísta parecía eterno e inmovible. Y es muy difícil, de verdad, destacar en aquella situación deprimente los pocos pero significativos hechos positivos a los que la reforma estaba dando lugar. En primer lugar, hay que destacar que la sociedad comenzó a escuchar lo que nunca antes había oído: que había unos bichos en nuestra vida política nacional que se llamaban partidos políticos; que ya no existía sólo el PRI;¹⁰ que esos partidos estaban discutiendo y, desde su pequeñez insignificante, comenzaban a disputarle al gran partido dominante el poder del Estado; que en la Cámara de Diputados, por primera vez después de más de medio siglo, los diputados estaban debatiendo en serio los problemas que el país enfrentaba y que se estaban poniendo sobre la mesa diferentes opciones de solución a los mismos que antes no se habían hecho presentes. Eso parece poco, pero eso de verdad fue mucho, sobre todo en aquella época aciaga.

¹⁰ Jean-François Proud'homme, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, 1er. semestre de 1996, pp. 94-95;

Además, no siempre el Presidente pudo estar en la lejanía que guardaba respecto a la política partidista y que se esforzaba por mantener. Los nuevos partidos institucionalizados tuvieron mejores oportunidades para plantear incluso al mismo titular del Ejecutivo sus propuestas o sus protestas. La libertad de prensa ya alcanzaba para que todos los voceros partidistas pudieran hacer sus planteamientos y discutir y polemizar con sus oponentes. Muchos articulistas eran de oposición y podían publicar en diversos medios o hacerse escuchar de cualquier modo.¹¹ La vía pública se abrió finalmente a la lucha política. Comenzaron a proliferar las manifestaciones en las calles o en las carreteras enfrentando la represión que cada vez se cuidó más de guardar formas elementales de acción legal, sin que desapareciera por completo. Los partidos, incluido el PRI, comenzaron a reconocerse entre sí como sujetos realmente existentes y, lo más importante, comenzaron a debatir de tú a tú y tratar entre ellos, llegando no pocas veces a arreglos concertados. Todo ello comenzó a cambiar radicalmente el signo de la política mexicana y avió un proceso que, entonces tan elemental, se fue volviendo cada vez más y más complejo, difuso, intrincado, conflictivo, plural y negociador. Eran los primeros pasos, pero eran importantes por varias razones: la primera de todas, que los mexicanos comenzaron entonces a hacer verdadera política moderna; segunda, que el régimen imperante comenzaba a aprender a tolerarla; tercera, que los partidos empezaron un ininterrumpido proceso de aprendizaje de la misma que no acabaría nunca, sin importar sus limitaciones; cuarta, que la institucionalidad experimentó un lento pero significativo proceso de cambio y de consolidación; quinta y tal vez la más importante, que la ciudadanía, por fin, tuvo a la mano el conocimiento de algo que no había conocido nunca: el activismo y la participación en la política.

3. Aquellos, empero, fueron sólo los exordios de la reforma política, su modesto comienzo. Ya durante el gobierno de López

y Enrique Semo, "1977, La reforma política y la izquierda", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 1, núm. 1, abril-junio de 1997, p. 79.

¹¹ Cfr. Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo xx*, México, Era, 1996, p. 246.

Portillo se modificó la Constitución para permitir que en los municipios mayores de 300,000 habitantes se introdujera el principio de representación proporcional. En las primeras elecciones no hubo uno solo en el que no pudiera penetrar la oposición en los gobiernos municipales a través de sus candidatos. Antes había habido triunfos de la oposición en algunos municipios. En los años cuarenta, el PAN ganó su primer ayuntamiento en el municipio de Quiroga, Michoacán, y hubo otros casos; pero la reforma ofreció el panorama de una ciudadanía que, a pesar de su inmadurez política, mostraba que deseaba ardientemente participar en la política nacional.

Hasta que no se constituyó el PRD, la izquierda comunista o marxista no volvió a repetir su pequeña epopeya de 1979, cuando la ciudadanía ilustrada la impuso en el Congreso. Siempre fue una fuerza estancada. Reyes Heróles llegó a decir que su reforma había sido hecha para la izquierda (comunista), pero que la había aprovechado la derecha. En efecto, el PAN fue la primera fuerza de oposición que comenzó a ascender, ganando muchas elecciones al partido del gobierno entre 1979 y 1986, año en que se modificó de nuevo la legislación electoral. También la izquierda ganó algunas elecciones. Los pequeños municipios de Zaragoza, en Chihuahua, y Santa Ana Maya, en Michoacán, por ejemplo. Pero fue el PAN la nueva fuerza política en ascenso. En las elecciones municipales de Chihuahua de 1983, por ejemplo, ese partido comenzó a poner a temblar al sistema con sus triunfos en ciudades tan importantes como Chihuahua, la capital del estado.

Ese primer periodo de la reforma en acto fue un verdadero momento de prueba de la reforma. Todo siguió pareciendo tan incierto como antes para las oposiciones, porque los avances eran pocos y muy mezquinos y no se vislumbraba todavía una verdadera transformación democrática del país. Pero la importancia de ese mismo periodo radica en la obra de socavamiento que la reforma operó en la institucionalidad autoritaria y que llevó a cabo, sobre todo, la participación cada vez más activa y cada vez más optimista de la ciudadanía. Creo que fue entonces que los ciudadanos mexicanos comenzaron a aprender que su voto, si se respetaba y, aun cuando no se respetara del todo, era apto para cambiar una situación que todos ellos querían, en efecto, que cambiara. Toda-

vía entonces, los fraudes y los juegos sucios, sobre todo por parte del partido del gobierno, eran usuales. Pero quedaban impunes, porque los dueños del poder seguían siendo los grupos gobernantes. Aun así, los ciudadanos aprendieron mucho en aquellos años y su aprendizaje fructificó en muy poco tiempo.

Yo pienso que fue esa transformación radical, a paso de hormiga, de la ciudadanía lo que influyó más poderosamente también en la vida interna y en la acción de las diferentes fuerzas políticas y, en especial, dentro del mismísimo partido oficial. El juego democrático, aun en aquellas condiciones deprimentes y escuálidas comenzó a hacer su obra en los diferentes grupos del partido dominante. Algunos de ellos comenzaron a creer, de verdad, que a través de la lucha democrática se podía actuar autónomamente en busca de los propios objetivos y no seguir actuando a nombre de los que realmente mandaban. Las ambiciones particulares comenzaron a florecer y con ellas proyectos de acción que no tardaron en ponerse en acto. Creo que así debe haber surgido la llamada corriente democrática del PRI, que encabezaron, desde finales de 1986, Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y otros destacados militantes priístas. El ejemplo exterior, de una sociedad que se movía con sentido democrático, los aleccionó y los empujó a la acción dentro de su partido. No tardaron mucho, apenas dos años, en hacer su planteamiento democratizador dentro del gran partido hegemónico. Tampoco sus amos tardaron mucho en echarlos del partido y forzarlos a optar por una vía fuera del mismo. Yo siempre he pensado que la mente que orquestó esa gran disidencia fue el inquieto antiguo delfín de muchos de los dueños del poder, Porfirio Muñoz Ledo, de cuyo talento e inventiva sin límites todos, finalmente, desconfiaron, frustrando una brillante carrera política personal.

En lontananza, se puede observar una sociedad mexicana de los años ochenta en un lento aprendizaje político que comenzó a remover todas las bases del antiguo Estado monolítico con la sola acción de su participación electoral.¹² Las instituciones comen-

¹² María Amparo Casar y Ricardo Raphael, "Las elecciones de 1998: la distribución del poder político en México", *Nexos*, núm. 247, julio de 1998, p. 4; Ricardo Becerra y José Woldenberg, *La llave del cambio político mexicano*, *op. cit.*

zaron a cambiar por donde debían hacerlo, por la vía de las reformas electorales.¹³ La de 1986 ya fue una reforma impuesta por el partido del gobierno que veía que el cuarto de diputados que la oposición tenía en la Cámara federal de Diputados era demasiado exoner y decidió que los priístas también debían tener participación en las cuotas de representación proporcional, para lo que propusieron que, de 400, los diputados aumentaran a 500. Las oposiciones, según se vio, podían seguir ganando cada vez más y más diputaciones uninominales y, entonces, las condiciones comenzarían a ser desfavorables, según sus criterios. Pero lo más importante en las reformas del régimen municipal constitucional de los años ochenta fue que permitieron que la participación de las oposiciones en la integración de los gobiernos municipales no tuvieran ya freno alguno. Eso permitió ver, sobre el terreno, la verdadera fuerza de las oposiciones que, de lleno, comenzaron a penetrar en la gran mayoría de los ayuntamientos, conquistando muchos de ellos y algunos muy importantes. La correlación de fuerzas a nivel nacional comenzó a cambiar lentamente. El pluripartidismo comenzó a hacerse notar. Ese fue el primer gran logro de la reforma. Con ello, la institucionalidad del Estado comenzó también a adquirir otro aspecto. El antiguo monolitismo priísta comenzó a desaparecer.

Difícilmente podría decirse que aquello era lo que todo mundo deseaba. Las oposiciones querían más, los detentadores del poder monopólico querían menos. Lo importante es que ahora, todos ellos tenían que tratar y pactar cada vez más a menudo. La inquietud ciudadana, por lo demás, se mostró en la aparición de nuevas formaciones políticas que no duraron mucho pero que eran testimonio de que un cambio, lo más avanzado que se pudiera, comenzaba a apeteecer a muchos más que en el pasado. Ello obligaba, cada vez más y más, al gobierno a atender a los cambios que se estaban registrando en la vida cívica de México y a hacer previsiones de las que antaño no habían sentido necesidad ninguna. Cada vez más se vieron obligados a informar mejor a los ciuda-

¹³Ricardo Becerra y José Woldenberg, *op. cit.*

danos de lo que decidía, aunque en mínima parte; ya no iban al Congreso a rendir sus informes sintiendo que llegaban al templo en el que eran consagrados dioses emperadores de un pueblo sumiso; ahora comenzaron a sentir que tenían que rendir cuentas de sus gestiones ante una ciudadanía que cada vez más exigía de ellos claridad en lo que se proponían hacer. Sin duda alguna, se trataba todavía de una minoría; pero esa minoría no hacía más que crecer conforme pasaban los días y la política se volvía un mar cada vez más y más agitado y peleado.

4. Las elecciones de 1988 fueron en extremo traumáticas, sea para el gobierno sea para la sociedad. México jamás había experimentado un suceso como éste. Fue una experiencia que no tiene ningún parangón en la historia mexicana del siglo xx. Comenzó también con una ruptura dentro del sistema que tampoco se asemeja en nada a otras que en el pasado ocurrieron (1939, 1945, 1952). Todas aquéllas se dieron y se disolvieron por sí solas, sin dejar ninguna secuela traumática para los dueños del poder. Comenzó, se desarrolló y se consolidó como la oposición, en ese momento, más poderosa de cuantas nunca aparecieron antes. El trauma para el régimen establecido se dio, no tanto por la entidad de la disidencia, que fue enorme, sino y sobre todo, porque no se diluyó en la nada como había sucedido en anteriores ocasiones. Fue la primera muestra de las potencialidades transformadoras de la reforma política: estaba creando reservas de resistencia en el cuerpo de la sociedad civil participante que permitían que una oposición de aquella naturaleza permaneciera y no pudiera ser destruida por un sistema de dominación todavía todopoderoso. Eso también implicó una reforma del Estado, precisamente en su sistema de dominio corporativo: Carlos Salinas de Gortari tuvo que declarar, en su discurso de la misma noche del día de las elecciones, que el régimen de “partido prácticamente único” había terminado.

La formación de un nuevo polo de izquierda, infinitamente mayor y poderoso de los que habían existido, transformó, por sí solo, la esencia de la política mexicana e, inclusive, el modo de hacer política de todos los actores en la política nacional. Los

panistas quedaron pasmados, literalmente. En alguna ocasión oí decir a Gonzalo Altamirano Dimas dirigente del PAN que la aparición del cardenismo fue algo así como sufrir un atropello y ni siquiera tener tiempo de tomar las placas del coche. La política activa experimentó un viraje de 180 grados. Finalmente la competitividad llegaba para quedarse. Salinas lo entendió a la perfección, más que los panistas, víctimas de su trasnochado aristocratismo, que los hizo desdeñar la fuerza de este nuevo actor político. Lo primero que se aprestó a hacer el Presidente fue oponer toda la fuerza del Estado, legal e ilegalmente, a ese cardenismo que se había atrevido a desafiar al Estado como nadie más lo había hecho antes. Seguramente tuvo en mente el destino que cupo a otras disidencias del pasado y pensó que ahora ocurriría lo mismo. Se equivocó, afortunadamente para el destino de la reforma política. Sus agresiones a la nueva fuerza, ahora cobijada por la izquierda tradicional, no tuvieron límites. Usó de todos los medios a su disposición para destruir a los que siempre consideró como unos advenedizos, incluso el empleo criminal de la fuerza. Durante su régimen, más de 500 perredistas fueron asesinados, todo el aparato mediático e informativo y de opinión buscó aislar y aniquilar a ese nuevo competidor, se compraron conciencias y votos y no se ahorró ningún recurso, legal o ilegal, a la mano para destruirlo.¹⁴

El Estado había cambiado sus funciones y ahora el Presidente tenía que involucrarse directamente en el manejo de la política. Eso quiere decir, sencillamente, que el Estado ya no era el mismo de antes, cuando las oposiciones eran unos molestos mosquitos que revoloteaban sobre la nariz del gran Leviatán. Ahora la política iba en serio. Puede decirse que ese fue un mérito de Salinas. Y la transformación del Estado siguió su curso, siempre por la vía abierta de las reformas electorales. Ningún presidente hizo tantas reformas como Salinas, y no porque fuera su gusto, sino porque era forzado a ello. Las elecciones intermedias de 1991, con un PRI que se alzaba con un tradicional sesenta y tantos por ciento de

¹⁴De hecho, de acuerdo con un reporte de *Los Angeles Times*, al PRI le costó 100 millones de dólares "aplantar al PRD" (citado en *Proceso*, núm. 972, 19 de junio de 1995).

la votación, fue un auténtico canto del cisne del régimen priísta (Salinas había triunfado, según datos oficiales, en las elecciones de 1988 con apenas un poco más del 50 por ciento). Jamás volvería a ocurrir. Mientras militantes humildes del PRD seguían siendo asesinados y Cárdenas asediado por todos los medios y el partido desprestigiado con el fantasma de la violencia, en Chiapas, la verdadera violencia, en la que los perredistas no tuvieron nada que ver, estallaba en pleno rostro del régimen dominante. El PRD y Cárdenas sobrevivieron a todas las salvajes agresiones de que habían sido víctimas.

Ya para entonces el destino del PRI estaba marcado: fue perdiendo un espacio tras otro, aunque a veces lograba recuperar alguno. En ese trance, el PAN fue el gran ganador, lo que también impulsó la transformación del Estado. En 1989, porque así ocurrió o porque así se decidió, no importa mucho, el PAN ganó la primera gubernatura de su historia y la primera que la oposición obtenía, en el estado de Baja California. Las oposiciones, incluidas las más pequeñas, comenzaron a triunfar en el nivel local una y otra vez, lo que implicó pérdidas para el partido oficial. El año de 1994 fue terrible para el PRD, pero también lo fue para el oficialismo. En medio de la rebelión chiapaneca y de escándalos sangrientos que golpeaban en el corazón al antiguo sistema dominante, el ascenso del PAN alcanzó su primera cúspide. Nunca antes un partido de oposición había rebasado los 26 puntos porcentuales de unas votaciones federales. Diego Fernández de Cevallos lo hizo y el panismo vivió un auténtico momento de gloria.

Cuando se llevó a cabo la reforma electoral de 1996, nuestra sociedad era ya una sociedad plural en alto grado. Para llegar a ella habían debido pasar casi 20 años. Desde entonces, el declive del PRI comenzó a hacerse cada vez más pronunciado, hasta que llegó 1997, año en el cual, aparte de haber perdido ya varias gubernaturas y un enorme número de ayuntamientos, le tocó perder también la entidad capital de la República, el Distrito Federal (nada menos que a manos de su enemigo más rabioso, Cuauhtémoc Cárdenas) y dejó de tener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (unos años después, seguiría la misma suerte en el

Senado). Este nuevo viraje hacia arriba, si se me permite la expresión, no tuvo una causa identificable en el agotamiento del sistema de dominación y de su ariete que era el partido oficial, sino en una nueva transformación del Estado que está ligada a la reforma de 1996. La conformación de una autoridad institucional encargada de la organización, la vigilancia y la realización de elecciones creíbles, con absoluto respeto al voto de los ciudadanos, que ahora podían contarse con toda certeza, fue el paso más importante dado hasta entonces en el proceso de la reforma política que implicó una reforma institucional esencial del régimen político en su conjunto, vale decir, del Estado. El Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo consejo fue, además, elegido en el más sólido pacto que jamás hayan concertado todas las fuerzas políticas de la nación, en efecto, vino a transformar por sí solo, ese marasmo y ese estancamiento de la reforma que ya parecía eterno. Claro que hubo muchas otras causales históricas, de hecho todo lo que el país había venido viviendo en su conjunto, pero esta institución, de verdad nueva en nuestro escenario político, vino a institucionalizar definitivamente, podría decirse, la vida política y, en particular, sus procesos electorales.

5. Como de golpe, el PRI se encontró en una verdadera situación de desafío con su propia historia como partido dominante y absolutamente hegemónico, pero ya no pudo seguir pensando en reconstituir aquella historia de total señorío sobre la sociedad mexicana. Ahora las cúpulas priístas comenzaron a pensar más bien en cómo luchar por su propia sobrevivencia y en qué posibilidades reales tendrían de mantener el poder. Los viejos buenos tiempos se habían ido para siempre. Y en este punto, aunque resulte un tema alejado, debemos hacer un recuento de la actitud o las actitudes ambivalentes del priísmo respecto del desarrollo que, a lo largo de 20 años, experimentó la reforma política. Bastaría decirlo con estas palabras de negociante: de un 100 por ciento de plena euforia dominadora y de *selfconfidence*, el PRI tuvo que ir bajando en esos 20 años hasta menos de un 50 por ciento. Su primera actitud se cifraba en *conceder* a los oponentes todo lo posible para hacerlos renunciar a los caminos de la subversión;

luego, pensó que ya era demasiado y comenzó a frenar sus concesiones y a limitar los pactos a lo menos importante; como vio que las oposiciones, a pesar de todas las restricciones que se les imponía, seguían siempre avanzando y avistando un momento futuro e hipotético en el que podrían poner en peligro su dominación, empezó a oponerse férreamente a todo nuevo avance y, a pesar de que mantenía siempre la parte del león, de cada nueva concesión que se veía forzado a hacer quería que de la misma se le diera una parte (como fue el caso de la representación proporcional, antes reservada sólo a las oposiciones) y así en adelante. Esta fue la historia de la reforma política en sus primeros 12 años, por lo menos.

Posteriormente, el PRI se encontró de tal manera asediado, sobre todo en 1988, que comenzó a combatir abiertamente todo nuevo cambio, incluso por medio de la violencia, como hizo el salinismo con el cardenismo. La recuperación de 1991 lo estimuló a cerrarse más aún a cualquier cambio, hasta que la violencia, venida del seno de la sociedad y luego generada en las entrañas del mismo sistema, estalló incontrolable en 1994. Esa fue una historia eterna hasta que llegó la hora de la verdad en el 2000 y el PRI, finalmente, perdió la Presidencia de la República. Es todo un periplo de un sistema que, para conservar su hegemonía desea reformarse, que al reformarse se da cuenta de que lo puede perder todo y reacciona en consecuencia y, luego, no se da cuenta de que, inopinadamente, ya lo ha perdido todo o casi todo. Este es otro aspecto que nuestros estudios no han analizado a fondo. Y sería interesante porque en nuestro país se trata de una experiencia de verdad única. Se podría decir de otro modo: la tarea de las oposiciones, con sus altas y sus bajas, consistió siempre en hacer avanzar y profundizar la reforma; la tarea del PRI y del gobierno consistió en obstaculizar y frenar la reforma.

Vistos los resultados, con la derrota del PRI en las elecciones de 2000, a todo mundo ha parecido que el gran logro fue el “echar al PRI de Los Pinos (o, como Heberto Castillo solía decir, de Palacio Nacional)”. Y pocos pensaron en su momento que podría regresar, porque era obvio que el dominio priísta había

terminado para siempre. Y todo eso fue y sigue siendo cierto. Aun cuando el PRI pueda volver a ganar la Presidencia, es también cierto que ya no podrá hacerlo en las mismas condiciones de antaño y que tendrá que gobernar de una manera que le es desconocida y no como lo hacía antes. Pero, desde mi punto de vista, esto último puede ser cierto sólo por las enormes y profundas transformaciones que el sistema político, en general, y el Estado en especial han experimentado en esta tormentosa y dilatada reforma política.

Ahora ya casi nadie se atreve a postular que esta reforma fue sólo una “reforma electorera”, aunque hay cerebros primitivos que todavía no se dan cuenta de todo lo que hemos vivido. El año 1997 fue decisivo. El Estado dejó de ser entonces lo que había venido siendo, una ciudadela inexpugnable del poder arbitrario absolutamente autoritario e impune. El Presidente priísta ya no contó con una mayoría absoluta en el Congreso; había perdido las más importantes ciudades del país y varias gubernaturas, y lo que fue un golpe seco y contundente, había perdido el control político de su ciudad capital. El Estado nacional ya era otro, si bien costaba trabajo reconocerlo, y la política empezó a hacerse por otros medios y de otra manera. Aun cuando no hubiera perdido la Presidencia de la República en 2000, ya no habría podido dominar del mismo modo autoritario de antes. Los grupos gobernantes, me parece, fueron los primeros en admitirlo. Cuando Zedillo, además, reconoció el triunfo de un candidato opositor, no lo hizo porque “quisiera” o lo “deseara”, como acusaron algunos de sus propios correligionarios, sino porque ya no estaba en grado de negarlo.

Es entonces oportuno hacer el recuento de lo que cambió y de lo que siguió igual en nuestra institucionalidad política. Se puede decir en pocas palabras: el Estado cambió, pero nuestra Constitución siguió siendo la misma y esto hay que explicarlo.

Respecto del Estado, puede decirse que hubo, en la medida en que la reforma avanzó, una lenta pero continua redistribución del poder en función de las fuerzas políticas que se fueron insertando en los diferentes ámbitos de las actividades del Estado y el

juego de la política se fue haciendo cada vez más competitivo. El poder del Presidente de la República no podía ser el mismo –controlando las dos cámaras del Congreso, todas las gubernaturas, todas las legislaturas locales y prácticamente todos los ayuntamientos, eso aparte de todos los órganos de la administración pública–, que después de haber perdido un tercio de las gubernaturas, casi el mismo número de legislaturas, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, tener que dar entrada a las oposiciones en el Senado y, por si fuera poco, perder el gobierno del Distrito Federal. Tampoco el funcionamiento del Estado podía ser el mismo y se notó, de inmediato, en el hecho de que las antiguas disposiciones presidenciales cada vez también tuvieron que ser más y más negociadas. Muchas de las iniciativas de ley del Presidente pasaron por cada vez más numerosos filtros de negociación y comenzó a darse el caso de que algunas no pudieran ser aprobadas como el Presidente deseaba porque ya no disponía del poder de antaño.¹⁵

Un Poder Legislativo plural, con una mayoría que no alcanzaba ya la mitad de sus integrantes, tampoco podía ser el mismo de antes. Después de 1997 fueron muy socorridas las especies que afirmaban que con el ingreso de las oposiciones en la cámara la eficacia cedía su lugar a la politiquería y a la grilla, cosa totalmente fuera de la realidad.¹⁶ Lo que sucedió fue que el estilo de trabajo cambió por completo. El debate áspero y en corto, naturalmente, no tenía nada que ver con lo que antes se había experimentado con una mayoría absoluta priísta. Ahora las comisiones parlamentarias comenzaron a funcionar de verdad y, aunque los albazos y las maniobras sucias son parte indisoluble del trabajo, ya no hay ningún grupo que pueda aprobar por sí solo ninguna iniciativa. El presidente Zedillo supo desde el principio, cuando su partido perdió la mayoría absoluta, que sus iniciativas sólo

¹⁵Alberto Aziz Nassif, "Fin de la Presidencia hegemónica y el Congreso subalterno", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, julio-septiembre de 1997, pp. 144-145.

¹⁶Abundan los partidarios de la idea de una supuesta parálisis legislativa. Para dar sólo dos ejemplos: Héctor Aguilar Camín, *La ceniza y la semilla*, México, Cal y Arena, 2000, p. 42; Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2001.

pasarían si eran adecuadamente concertadas.¹⁷ Ahora la cosa es peor cuando hay una Presidencia que no tiene ni siquiera mayoría simple en la cámara. Luego llegó el turno del Senado, en el cual, a partir de 2000, el PRI también perdió lo que se llama mayoría calificada.

Incluso el Poder Judicial de la Federación comenzó a tener otras funciones al empezar a ocuparse de la nueva figura de las controversias constitucionales que lo metían de lleno en las pugnas políticas que daban lugar a conflictos entre poderes, que ahora no estaban ocupados por personal de un solo partido. Todo resultó totalmente nuevo. La institución del Consejo de la Judicatura Federal, la reducción del número de ministros a sólo 11 y la implantación de un todavía elemental servicio civil de carrera, han dado fortaleza y, desde luego, mucha mayor autoridad a nuestro Poder Judicial federal. Hay, además, en proyecto algunas reformas fundamentales que acabarán por cimentar este poder tan esencial en todo estado de derecho. Se acabará, por fin, por darle a la Corte la facultad de juzgar de oficio sobre la constitucionalidad de las leyes, sin esperar a que haya quejosos que lo demanden, con lo que el Poder Legislativo cuidará mejor sus determinaciones. Cada vez se habla más de la necesidad de que a la Corte se le deje únicamente el fuero común de casación y se instituya aparte un auténtico tribunal de constitucionalidad.¹⁸ El Ministerio Público, hasta ahora en manos del Ejecutivo, acabará siendo una entidad autónoma que realmente represente la defensa de los intereses de la sociedad frente a la delincuencia y frente a actos de autoridad. Sólo será cuestión de tiempo, porque cada vez es más amplio el consenso en torno a estos temas.

Pero la Constitución no fue casi modificada en lo atinente a los principios en los que se funda la distribución interna del poder del Estado. Los poderes del Presidente siguieron siendo los

¹⁷De hecho esto fue reconocido así por Carlos Castillo Peraza en entrevista con *Proceso* (núm. 1045, noviembre de 1996).

¹⁸Véase Joseph N. Colomer, "La reforma política en México", *Este País*, agosto de 2002, p. 11; Lorenzo Córdova y Miguel Carbonell, "Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones", en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 78.

mismos en la letra de nuestra Carta Magna. Y una de las razones por las que se ha estado escamoteando la necesaria y planteada por todos reforma del Estado, es que a todo mundo causa temor meterle mano a la Constitución y finalmente ponerla a tono con las nuevas realidades. La disyuntiva de convocar a un nuevo Constituyente es una falsa disyuntiva. Nuestra misma Carta Magna nos da los instrumentos para modificarla y hacerla acorde con nuestras nuevas realidades sociales, políticas y económicas. Y eso lo debemos, ni duda cabe, al progreso cívico y político que México ha alcanzado gracias a la reforma política, cuya virtud última ha consistido, justamente, en movilizar a una sociedad estancada en el fango del autoritarismo presidencialista.

6. El cambio dramático que nuestra sociedad experimentó en el 2000 todavía está lejos de ser apropiadamente analizado y aquilatado. Ese cambio sorprendió a la sociedad y, lo que es peor, a las mismas fuerzas políticas actuantes en el escenario nacional. Algo que debería ser lo primero que tendríamos que explicarnos, porque de eso dependerá, realmente, que podamos saber en qué punto de nuestra historia nos encontramos. La exultación por la histórica derrota del PRI se combinó con el pasmo, como si todo mundo no tuviera otra cosa más que preguntarse ¿y ahora qué? En lugar de explicarnos objetiva y serenamente la extraordinaria experiencia que acabábamos de vivir, comenzamos a hilar idioteces del calibre de aquélla de si habíamos experimentado una *transición* o sólo una *alternancia*, o si el régimen había cambiado o seguía en realidad siendo el mismo y si el PAN no acabaría siendo igual que el PRI o aquella otra verdaderamente inocente de si ya habíamos llegado a la auténtica democracia o todavía nos faltaba un cacho para llegar a ella.

No recuerdo que, nacionalmente, hayamos vivido un periodo de confusión casi absoluta como el que hemos sufrido después de 2000. Fue como si a un hambriento de muchos días de pronto se le sirviera un buen filete y al terminar de degustarlo lo primero que hiciera fuese preguntar: “Y, ¿esto es lo mejor que me podían ofrecer?” Lo peor de todo es que ese fue también el estado de ánimo de los triunfadores, como si no hubiesen acabado nunca

de saber que habían ganado y que ahora debían demostrar lo que sabían hacer. De inmediato comenzaron a demostrar que habían tenido la suficiente retórica para ganar las elecciones, pero que estaban totalmente ayunos de ideas y programas de gobierno. Y en este sentido ninguno de ellos supo guardar la calma ni la más mínima compostura. Los panistas mostraron el cobre de inmediato al dejar ver a todo mundo que a su Presidente realmente no lo sentían propio, sino que él mismo se les había impuesto y ahora casi no los tomaba en cuenta al formar su equipo de gobierno. Él había prometido un gobierno de y para los empresarios y de inmediato comenzó a demostrarlo. Sólo que los panistas todavía no se han dado cuenta de que Fox no es un panista, sino un empresario y que ahora nos ha dado muestras más que abundantes de la barbarie cultural y política a la que puede llegar un empresario cuando se le entrega el poder.

Lo más sorprendente, con su muy largo y retorcido colmillo, forjado y afilado durante casi un siglo de haber ejercido el poder, fue la lamentable actitud de los priístas al conocer su derrota. En primer lugar, no creyeron que los habían derrotado, porque pensaban que ellos no podían ser derrotados. Entonces encontraron de inmediato su chivo expiatorio, su propio Presidente, al que acusaron instantáneamente de haber entregado el poder al panista. En lugar de comportarse como un partido democrático, que había jugado el juego democrático y que, finalmente, le había tocado perder, sin el menor asomo de vergüenza dejaron en claro que, ahora que les faltaba su todopoderoso Presidente no sabían cómo les iría en el futuro. Antes de que los demás lo hicieran, ellos fueron los primeros en darse por muertos y de un modo en realidad patético. Por fortuna, para ellos y para el país, muchos de sus más probados dirigentes tuvieron los arrestos para levantar cabeza y reemprender la marcha. Lo primero de lo que se dieron cuenta fue de que seguían siendo el mayor partido político en el país y que no se les podía dar por liquidados. Ahora puede verse que, después de la amarga experiencia, han sido los que mejor han librado la adversidad y están en inmejorables condiciones para volver a conquistar la Presidencia de la República.

Los perredistas, siempre con mucho orgullo y patriotismo de partido, se han encargado permanentemente de sorprender a la opinión ciudadana con su pequeñez de miras y su colosal ineptitud para la política. Hace varias décadas Edmundo Flores dijo que la mexicana era “una izquierda pasmada”. Después aclaró que no se refería a los comunistas y aledaños, porque “ésos siempre han vivido en el limbo”, sino a la izquierda cardenista, cuya enseñanza era el “nacionalismo revolucionario”, incrustada en el partido oficial. Nunca se imaginó que esa “izquierda pasmada” saldría del PRI para fundar su propio partido, con la anuencia de los que “siempre habían vivido en el limbo” y que en el 2005 estaría buscando su cuarta postulación a la Presidencia de la República, después de haber perdido todas las demás. La tragedia del PRD es que nunca ha podido llegar a ser un verdadero partido, una organización nacional que pueda concentrar la imaginación, la iniciativa y el talento políticos que un partido nacional requiere para poder funcionar como tal. No está integrado por ciudadanos dedicados a hacer política, sino por pequeños grupos de poder, corporativizados, logreros y oportunistas, eso que los comentaristas y los propios perredistas llaman eufemísticamente “tribus”. Es un partido, si así se le puede llamar, de caudillos, que sólo puede hacer campañas electorales si encuentra un personaje, no importa de dónde venga, que tenga aceptación ciudadana. Eso no es ni puede ser llamado un verdadero partido político y menos aspirar a representar a la totalidad de los ciudadanos, como debe hacerlo cualquier partido que se precie de ser tal.

Es muy difícil saber qué fue lo que le pasó a nuestro país después de esa hecatombe que representó la derrota del PRI en el 2000. Pero no me cabe duda de que tendremos que exprimarnos el caletre para indagarlo y llegar a saberlo, porque de ello depende que esta joven y frágil democracia pueda sobrevivir y tener futuro. Lo más inexplicable, a pesar de todas las evidencias, es la duda que a todos invade de saber si realmente hemos vivido un paso a la democracia o todavía falta algo más que, por supuesto, no sabemos qué es, para decirnos que estamos transitando por los caminos de la democracia, nuestros caminos, la vía que nuestra

ciudadanía ha abierto y que tal parece que todavía no sabemos en qué consiste ni podemos saber por qué se dio. Evidentemente, tenemos un modo de ver, entender y practicar la política que ni nosotros mismos hemos podido comprender jamás. Tal vez el PRI nos acostumbró a ver en ella una especie de juego de canicas, en que lo único que vale es afinar la puntería y llevarse a casa el mayor número de “cuicas”. La definición gramsciana de la guerra de posiciones nunca ha estado en nuestro horizonte intelectual. Nunca se piensa, al practicar la política, que si se gana una posición es para seguir avanzando, no para quedarse en ella. “Cuánto se gana y a ver quién me lo quita” es la única divisa que parece informar nuestro modo de hacer política. No hay imaginación, no hay talento, no hay audacia en el trato con los demás. Lo peor de todo es que los políticos mexicanos que han conducido y han vivido la reforma política pactando todo el tiempo, llegando a acuerdos, a pesar de tantas y tan ricas experiencias, hoy demuestran que lo elemental en la política, saber tratar y llegar a arreglos, nunca lo han aprendido o siempre se les olvida.

Todo mundo sabe que lo único que nos puede sacar de estas arenas movedizas en las que se ha instalado la política en México es una auténtica reforma del Estado. Digo que todo mundo lo sabe porque todo mundo lo dice, todo mundo lo acepta y todo mundo lo sigue diciendo. Pero lo trágico es que todo mundo prefiere hacerse tonto y no entrar al debate del tema y menos a comprometerse en su resolución. Los capítulos de esa reforma están archisabidos, hay abundancia de ideas y de interesantes sugerencias; cada vez sabemos mejor lo que hay que reformar en nuestras instituciones. Lo que no hay y dudo de que lo tengamos en el corto plazo es el talento para instrumentar esa reforma; tal vez falta también voluntad, pero lo que es evidente en todas las fuerzas políticas es una ausencia total de capacidad para abrir el camino a los pactos tan necesarios que pueden y deben llevar a concluir esa reforma. Todas ellas viven en la inconciencia que produce la lucha en corto por mezquindades y posiciones de poder. Puede ser que este marasmo pantanoso se prolongue al infinito sin que pase nada; pero podremos estar seguros de que, así, jamás avanzaremos

ni de un ápice. Y la verdad es que no se trata de quién produce el mejor documento al que se le puede llamar “un nuevo proyecto de nación” o “lo que México necesita”, porque esos documentos son sólo ocurrencias intrascendentes. Lo que necesitamos son acuerdos, pactos, voluntad de avanzar. Si nuestros políticos siguen dedicándose a cazarse los unos a los otros, a tenderse cuantas celadas se les vengan a la imaginación, a embolsarse los recursos que nuestro sistema electoral les pone al alcance, a lograr puestos y a abusar de la paciencia de los ciudadanos, la política mexicana, podemos estar seguros, jamás dejará de ser el pudridero que ha venido siendo hasta ahora.

Creo que ha llegado el momento de que los ciudadanos aprendan a someter a sus partidos a la crítica más despiadada y sin concesiones, a desenmascararlos y poner al descubierto sus pésimas actuaciones; debemos discutir permanentemente lo que pasa en ellos y lo que hacen; tenemos que obligarlos a tomar en cuenta el interés general de la ciudadanía; hay que reivindicar el quehacer político y denunciar todo lo que lo desvirtúa y lo corrompe. No hay que denostarlos o insultarlos, pensando y diciendo que todos son una inmundicia, porque, evidentemente, sin partidos, no se hace política y los ciudadanos, si quieren ser tales, también deben saber hacer política y deben hacerla sometiendo a examen a quienes quieren representarlos. Muchos ciudadanos están en los partidos, son miembros de ellos, y pienso que son los primeros obligados a sacar a luz lo que no les parece que se esté haciendo bien en sus propios partidos. Si no lo hacemos, un día nos encontraremos con que ya no hay política en este país y es muy difícil saber qué es lo que habrá en lugar de ella. Ni siquiera deseo imaginármelo.

El cambio electoral. Casi 30 años

CUALQUIER observador medio de la vida política en México sabe que en los últimos 30 años se produjeron cambios de enorme significación y relevancia. Pasamos de tener una vida política que se procesaba bajo el manto de una opción partidaria casi única, a un verdadero sistema de partidos. Paulatina y sistemáticamente, estos partidos se han insertado en las decisiones fundamentales ya no sólo de gobierno sino del Estado mexicano. Ha sido un cambio que ha tocado prácticamente todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, gubernaturas, el Distrito Federal y el Ejecutivo federal.

Para comprender cómo se dio esa transformación conviene echar un vistazo a los rasgos esenciales del mundo político del que venimos (así sea de manera telegráfica): presidencialismo dotado de enormes facultades constitucionales y metaconstitucionales; partido hegemónico; subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; federalismo formal, centralismo real; subordinación de organizaciones sociales, sindicales, empresariales al poder político; elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales o germinales; leyes electorales restrictivas.

¿Y qué tenemos hoy? Un régimen pluripartidista y competitivo; presidencialismo acotado; poderes independientes entre sí; autonomía creciente de los diferentes niveles y también de los grupos sociales y sus organizaciones; elecciones altamente competitivas; leyes electorales no restrictivas y, sobre todo, la decisión de quién gobierna está en manos de los ciudadanos.

Con estas transformaciones se erosionaron los resortes que ubicaban a una sola figura, la del Presidente, como vértice de las decisiones políticas; se empezó a caminar en el sentido de la independencia y el equilibrio de poderes; y el federalismo se reactivó cuando la antigua unanimidad dio paso a un conglomerado de gobernantes con orígenes partidarios distintos.

La confluencia de políticos de diferentes procedencias partidarias en todas las esferas parlamentarias ha trastocado los antiguos códigos de entendimiento, aprendiendo sobre la marcha a procesar las diferencias, a convivir en la pluralidad.

Este trayecto nos permitió llegar a un régimen político capaz de representar, de encauzar y recrear la pluralidad de una sociedad denodadamente diversa como es la mexicana. En otras palabras, arribamos a un régimen cuyos rasgos esenciales coinciden con la idea moderna de la democracia, descrita y definida por numerosos autores considerados clásicos en la materia.

Para ilustrar el punto tal vez convenga recordar a Francois Furet,¹ cuando afirma que

ninguna transición democrática en el mundo, en el siglo xx, creó ninguna idea nueva y fundamental acerca del arreglo de la sociedad humana: todas desembocaron en parlamentos, división de poderes, gobierno representativo, partidos políticos, una constitución que las cobija... es decir, desembocaron en las estructuras y las instituciones clásicas de la democracia.

En ese sentido, la transición mexicana no generó una idea original, pero sí creó una realidad política nueva en la cual esas instituciones tienen un peso preponderante.

Si comparamos el estado real de la evolución política en México con la estricta definición de Giovanni Sartori arribaremos al mismo resultado. Sartori enumera los atributos que diferencian a la democracia de otros regímenes como “el gobierno ejercido

¹ Francois Furet (1995), “Epílogo”, en *El pasado de una ilusión: ensayo sobre la idea comunista en el siglo xx*, México, FCE.

por medio de representantes libremente escogidos” y apunta nueve requisitos:

1. derecho universal al sufragio;
2. convocatoria regular y periódica a las elecciones;
3. libertad de asociación para presentar candidatos;
4. igualdad de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de comunicación y publicidad;
5. neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral;
6. garantías para una libre emisión del voto;
7. recuento público de los votos emitidos;
8. aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar escaños, y
9. existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos suscitados por la aplicación de normas electorales.²

Una vez más, estas características están presentes en el México de hoy sin ninguna duda. Lo mismo ocurre con la formulación clásica de Robert Dahl y sus “siete instituciones que definen un modelo democrático”:

1. el control político sobre el gobierno es realizado por representantes electos;
2. que son elegidos en elecciones libres e imparciales;
3. prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar;
4. los ciudadanos tienen derecho a concurrir como candidatos a cargos electivos en el gobierno;
5. existe el derecho de libertad de expresión, incluyendo el derecho a la crítica al gobierno y a las instituciones;
6. los ciudadanos tienen a su disposición medios alternativos de información, y
7. los ciudadanos pueden asociarse libremente en partidos, organizaciones o grupos de interés que gozan de autonomía.³

²G. Sartori (1988), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

³R. Dahl (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático, autonomía versus control*, México, Conaculta y Alianza Editorial.

Incluso los parámetros más genéricos de Juan Linz aparecen ya, bien configurados en México: “que la mayoría abrumadora de la población concuerde que cualquier cambio debe ser llevado a cabo por cauces democráticos, que para los grandes intereses, actores y corrientes políticas la democracia sea el único juego de la ciudad”.⁴

Lo verdaderamente sorprendente no es tanto hallar las coincidencias existentes entre el régimen político derivado de la transición mexicana y los distintos modelos teóricos construidos para explicar y definir a la democracia, sino justamente la ausencia de un punto de vista común para juzgar las propiedades democráticas del régimen político mexicano. Dicho de otro modo: carecemos de una lectura compartida sobre cómo se dio y en qué desembocó finalmente el cambio político llevado a cabo a lo largo de las dos últimas décadas.

A diferencia de otros procesos de transición –ya sea en América Latina, en España o Portugal o en Europa del este–, no tenemos en México, ni tampoco entre los estudiosos y observadores extranjeros un diagnóstico básico ampliamente compartido acerca del origen, la naturaleza y la mecánica de la transición democrática en México.

Las razones para esta divergencia interpretativa son diversas, pero trataré de referirme a las que en mi opinión son más relevantes.

Una primera explicación, que no alcanzo a suscribir, atribuye la dificultad para describir y entender con los mismos códigos la transformación política de México a que se trató de un tránsito lento, zigzagueante, errático, pacífico y no epopéyico; a que no se cuenta con una fecha ni con un gran evento fundacional que permita iniciar la nueva cuenta de un punto y aparte.

Mi impresión, al contrario, es que el cambio político mexicano no se ha entendido bien por la existencia de dos lecturas predominantes en los distintos ámbitos –surgidas desde los propios

⁴Juan J. Linz (1990), “Transiciones a la democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, Madrid.

partidos protagonistas de la transición— acerca de lo que era el sistema político:

a) Por un lado, la visión propia del Partido Revolucionario Institucional, daba por supuesto que una vez superada la etapa armada de la Revolución a principios del siglo xx la Constitución ya había creado un verdadero sistema democrático representativo que podía admitir si acaso su “perfeccionamiento o profundización”, pero en ningún modo la idea de transición, concebida como el paso de un régimen autoritario a uno democrático. Ese esquema da lugar a toda clase de resistencias y, por supuesto, no permite reconocer la naturaleza distintiva del cambio democrático en México.

b) Otra manera de negar la transición mexicana, opuesta a la lectura anterior, extendida entre los partidos de oposición, consistía en sostener que sólo habría transición y democracia en el momento en que el PRI perdiera el poder concentrado en la Presidencia de la República, que democracia tenía que ser alternancia en el Ejecutivo o simplemente no era; esto es, que todo avance en la conquista de espacios de representación en el Congreso, de gobiernos municipales, luego de las principales capitales y ciudades del país, de gubernaturas, etcétera, eran sólo retoques a la fachada de un edificio autoritario y monocolor cuya estructura vertebral seguía intacta. En el extremo de esta lectura, la transición apenas comenzaría con ese desalojo de la Presidencia y la configuración de un gobierno de transición a nivel nacional.

Por supuesto, el marco de esa visión imposibilitaba valorar y reconocer los avances graduales que se fueron obteniendo a lo largo del amplio ciclo de reformas electorales de 1977 a 1996: el paulatino avance en el diseño de las reglas y en las instituciones que en un primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas, en especial de la izquierda, a la arena electoral; después el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los partidos y al Poder Ejecutivo,

hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y posteriormente la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de infra y sobrerrepresentación entre votos y escaños; la mejoría en las condiciones de la competencia, por citar los pilares de la discusión electoral en el país.

Se trata, en efecto, de dos visiones contrapuestas, hechas por protagonistas cuyo diagnóstico está en función de sus intereses y necesidades políticas.

Son dos lecturas *ad hoc* cuyo problema real, a mi entender, más allá de su falta de puntería analítica, fue que acabaron gravitando sobre las anteojeras del grueso de la opinión editorial y la intelectualidad, que se alineó con una u otra visión.

Permítanme entonces poner sobre la mesa mis tesis sobre el sentido y el ritmo que tuvo la democratización política en México a lo largo de las dos últimas décadas.

En virtud de las peculiaridades del régimen político dominante durante la mayor parte del siglo xx, las dos grandes tareas centrales que debieron resolverse para avanzar en el camino de la democracia fueron en primer término, conseguir la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, en segundo, crear unas leyes y unas instituciones capaces de regular la competencia electoral entre ellos.

Si la democracia es impensable sin una trama electoral bien tejida, hay que decir que en México teníamos una serie de faltantes en ese aspecto fundamental: en la organización, en el marco jurídico, en la institución reguladora, de modo que lo primero era abolir las prácticas fraudulentas que anulaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos, creando un marco legal que permitiera a la verdadera pluralidad política de la nación emerger sin restricciones artificiales.

Una particularidad relevante del caso mexicano estriba en que la presencia de partidos fuertes, con arraigo nacional, es también y en buena medida una creación de las mismas reformas. Como faltaba esa pieza había que construirla, creando las condiciones

jurídicas y un clima político que no se había dado a lo largo del siglo. Es verdad, por supuesto que las fuerzas derivadas de la Revolución mexicana estaban agrupadas en el Partido Revolucionario Institucional, pero el resto de los partidos, destacadamente el Partido Acción Nacional, tenía una participación más bien débil y en zonas localizadas del país.

No es una casualidad, pues, que el tema electoral ocupara los primeros planos en el debate político nacional de los últimos 20 años. Lo mismo el gobierno que las fuerzas políticas lo ubicaron en el centro de sus aproximaciones y desencuentros. Una parte significativa de la reflexión intelectual y académica también siguió muy de cerca este proceso. La dimensión electoral se transformó así en la clave para encauzar y modular el cambio político de México.

Ahora bien, si tuviéramos que fechar el arranque del proceso, éste podría ubicarse en el año 1977; no porque antes no se hubieran dado fuertes –y hasta heroicas– luchas democratizadoras, breves aperturas o reformas electorales o distensión en los amarres autoritarios, sino porque es a partir de entonces que se configura “la estructura del cambio”, es decir, un proceso que se desarrolla en una misma dirección, democratizando las reglas y fortaleciendo a los partidos, cuyos momentos de expansión culminan en negociaciones y reformas electorales. Dicho en breve: la reforma electoral de 1977 fue la base sobre la cual se desarrollaría nuestro proceso de democratización.

El año 1977 no es una fecha gratuita. Por entonces, México ya era un país complejo, diverso y plural, en el que un solo partido no podía representar ni conciliar la suma de intereses, proyectos y pulsiones de la sociedad, como había ocurrido en el pasado. Justamente, una década atrás, el país había sufrido la sacudida del movimiento estudiantil de 1968, que en términos históricos es la primera llamada de una profunda exigencia democrática que entonces comienza a expresarse con energía y masivamente. La historia posterior confirmó esa realidad: tras los episodios de 1968 la disidencia se multiplica y con ella aparecen distintas manifestaciones del nuevo pluralismo, lo mismo en sec-

tores estratégicos del horizonte laboral que en el mundo rural o en las universidades. Simultáneamente, la oposición política tradicional, representada en el plano electoral por el Partido de Acción Nacional, emerge de nueva cuenta tras un periodo de conflictos internos y avanza con éxito relativo en municipios de fuerte composición urbana, ubicados sobre todo en el norte del país. Asimismo hacen su aparición grupos armados clandestinos en las ciudades y el campo, cuyo diagnóstico esencial –lectura de la brutal represión de 1968– consiste en afirmar que el país no tiene otra opción para cambiar que la de las armas. Sin embargo, en virtud de una de esas típicas ironías de la historia, no obstante la efervescencia de los disidentes, las elecciones presidenciales de 1976 las gana sin adversarios el único candidato registrado, el Partido Revolucionario Institucional.

Es importante subrayar dicha paradoja: en 1976, justamente cuando el país vive cruzado por una conflictividad creciente y en expansión, las elecciones presidenciales resultan ser poco menos que un formalismo. Se puede decir, en consecuencia, que el entramado legal vigente no recogía ni reflejaba a la política real. Ese es el contexto, en el cual se despliega la reforma electoral de 1977.

De ahí la importancia de la reforma: no se limitaba a abrir una rendija para los actores que ya estaban en la escena legal, sino que permitió que entraran al juego numerosos protagonistas que estaban fuera de la competencia, para aquellas corrientes cuya acción política había estado al margen del diseño institucional.

A partir de la reforma que podríamos llamar “desencadenadora” de 1977, poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes, de todas las ideologías, incluso quienes se mostraban herméticos a la “vía electoral”, fueron incorporándose a ella, ensanchando, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo a las existentes.

Si hacemos un breve recuento histórico, advertiremos que la plataforma originaria de la transición fue construida sobre cinco columnas:

1. se declara a los partidos políticos como “entidades de interés público” y se da paso a su “constitucionalización”, es decir, al reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos

en plural y a su importancia en la conformación de los órganos del Estado;

2. se abre la puerta de la competencia electoral, mediante el “registro condicionado” a otras fuerzas políticas, entre ellas a la izquierda mexicana hasta entonces marginada;

3. se concreta la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales; la nueva fórmula integra 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional, inyectándose así un mayor y más intenso pluralismo a la Cámara de Diputados y los incentivos suficientes para que los partidos desarrollaran campañas a escala nacional, en busca de todos los votos posibles acumulables para la llamada “bolsa” plurinomial;

4. por primera vez el Estado asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos. Éstos adquieren prerrogativas, en los medios de comunicación y en dinero público;

5. con su registro ante la autoridad electoral federal, los partidos políticos asumen la posibilidad de asistir a las diferentes elecciones en los otros niveles de la vida política: estatal y municipal. En consecuencia, la participación electoral de alternativas distintas, legalizadas y legitimadas desde la Constitución, se multiplicó a lo largo y ancho del país.

Sobre esta base se desarrollaría nuestro proceso de democratización. La reforma de 1977 representaba un paraguas protector con una característica muy importante: estaba dedicado no sólo a los jugadores que tenían ya un lugar dentro del sistema legal, sino justamente a los que nunca habían estado dentro. En su momento estos cambios (que hoy, a algunos, les pueden parecer hasta pequeños, o simplemente “liberalizadores”) provocaron una enorme discusión, resistencias, críticas, miedo y un gran impacto público. Pero la intención de esa reforma era muy simple: por una parte fortalecer las opciones organizativas existentes pero también permitir la entrada al juego electoral de fuerzas reales, que se desplegaban sobre todo en la acción social y sindical (y aun, a través de la vía armada).

Poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes de todas las ideologías, antes herméticos a la vida electoral, se fueron incorporando a ella, la fueron ensanchando, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo a las existentes. En particular, las elecciones en ciertas regiones del país dieron pruebas de competitividad por el gobierno y las posiciones legislativas. En unos años, la realidad política y la legalidad convergieron hasta lograr un régimen de partidos plural y competitivo, leyes, instituciones y, lo que es más importante, una creciente cultura ciudadana de respeto a la legalidad y la convivencia democrática.

Fue este un trayecto complejo que podría resumir de la siguiente manera:

1. Se multiplicó la pluralidad política de la nación. Se desarrolló una movilización y organización social sin precedentes. Se formaron nuevos partidos, sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas.

2. Se empezaron a ejercer, de modo cada vez más firme y sin cortapisas, las libertades esenciales: de expresión, manifestación, organización.

3. Se vivió entonces una expansión y el fortalecimiento nacional de los partidos políticos.

4. Los partidos se presentaron una y otra vez a las elecciones. Ocuparon cada vez más posiciones legislativas y de gobierno. Adquirieron una influencia y una visibilidad pública que antes no tenían. El proceso diferenciador del voto es manifestación de la pluralidad social real del país: expresa, a su vez, las distintas sensibilidades, diagnósticos y propuestas que coexisten en la sociedad, lo cual se confirma y vuelve a aparecer como una ola expansiva que no puede ser revertida.

5. Se vivió un periodo de intensas negociaciones que produjeron al menos seis reformas electorales y otras tantas reformas constitucionales. El litigio político central se trasladó a la disputa por un régimen legal y electoral equitativo, transparente, creíble.

6. Las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México. Los partidos atraieron grandes contingentes de ciudadanos, grupos y organizaciones. Exigieron para sí un esque-

ma jurídico cada vez más preciso y desarrollado; mayores derechos y mayores prerrogativas. De esa forma los partidos, en plural, se volvieron cada vez más competitivos, más poderosos; acudieron a las elecciones con mayores recursos y con mayores posibilidades de ganar. Su presencia y sus exigencias crecieron: mayores recursos y más equitativos para poder expandirse, mejores instrumentos que regulasen la contienda electoral, mejores fórmulas para conformar al Congreso. A mayor fuerza política mayor presencia en el Estado, mayores exigencias institucionales, legales y mayor extensión del derecho electoral.

7. Los partidos lograron cada vez más posiciones legislativas federales, en los ayuntamientos, los congresos locales y finalmente conquistaron gubernaturas. Así los partidos políticos se instalaron en la sala de máquinas del Estado mexicano.

8. Los códigos de entendimiento cambiaron. Ninguna fuerza pudo ya abrogarse la representación de la nación entera. La pluralidad se convirtió en la clave de la lucha y la convivencia política.

9. La presencia y competencia de partidos ha cambiado casi todas las relaciones y las prácticas políticas: se ha erosionado el poder del presidencialismo, están planteadas nuevas formas de relación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, se ha invertido la dinámica de trabajo político del Congreso de la Unión, y los partidos de diferente signo se encuentran todos los días, procesando, negociando, definiendo las políticas estatales en todos los órdenes.

10. De tal suerte que ya no es un solo partido sino que son los partidos políticos en plural, la columna vertebral de la vida estatal.

11. El cambio es radical: la decisión crucial de la política, la decisión de quien gobierna, durante décadas había estado encapsulada, reservada al interior de una coalición, de un solo partido; pero hoy en México, la decisión de quién gobierna la tienen los ciudadanos con su voto, eligiendo entre opciones fuertes y competitivas.

12. Ese cambio crucial en las relaciones políticas es difícilmente reversible. México es una sociedad compleja, conectada

con el mundo, denodadamente plural. Su transición a la democracia no era el ideal de un grupo, de un líder, o de un partido; por el contrario: la transición democrática era una necesidad de la nación.

13. Pero al modificarse, el mapa de la política se vuelve más complejo. En los ayuntamientos coexisten representantes de partidos diferentes; gobernadores de un partido tienen que aprender a vivir con gobiernos municipales de otros, incluso en las capitales de los estados; las correlaciones de fuerzas en los congresos locales se modifican y en algunos el gobierno de la entidad de un color tiene que convivir con un Legislativo donde la mayoría tiene otra tonalidad; y el propio gobierno federal se ve sometido a nuevas relaciones con los gobiernos estatales y municipales, al tiempo que el Congreso de la Unión se pluraliza.

14. Este cambio, propiciado en las urnas, ha tocado prácticamente todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, los gobiernos estatales, el Distrito Federal y el Ejecutivo federal.

Resulta imposible comprender la dinámica del cambio ocurrido en la última década sin remontarnos a la elección de 1988 que marca la definitiva irrupción del pluralismo y la declinación del partido prácticamente único. Dos circunstancias se conjugan para subrayar la significación de aquellos comicios: la crisis económica que abarca la llamada “década perdida” con sus deplorables efectos sobre las condiciones de vida de la ciudadanía y la escisión del “partido oficial”, la mayor desde 1952. El efecto inmediato fue la exitosa candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas impulsada por el Frente Democrático Nacional, una amplia coalición de centro-izquierda que en 1988, en medio de acusaciones de fraude, obtendría oficialmente el reconocimiento del 30 por ciento del respaldo electoral.

En esas condiciones, la expresión ciudadana en las urnas de 1988 arrojó las siguientes novedades para el sistema político a pesar de los justificados cuestionamientos a la limpieza del proceso electoral: a) un nuevo cuadro partidista electoral con tres

grandes referentes competitivos; *b*) el arribo al Senado de los primeros cuatro senadores no postulados por el PRI (los senadores por Michoacán y el Distrito Federal fueron postulados por el FDN), y *c*) una nueva composición de la Cámara de Diputados: 260 del PRI y 240 de los partidos de oposición. Pero el desaseo electoral y la falta de confianza en la transparencia del recuento de los votos, que luego se extendería y reproduciría en las elecciones para renovar los poderes en las entidades federativas, también había puesto en evidencia la necesidad de emprender un rediseño del marco electoral para hacer posible que se restableciera el piso indispensable para asegurar la competencia, dar garantías de credibilidad a la disputa electoral como condición para reconstruir un clima de confianza y coexistencia mínimo. Y precisamente porque esa necesidad la había desatado la expresión de la pluralidad política, por obligación se trataba de una tarea que no podía emprender ni concretar el gobierno de forma unilateral.

No obstante la crispación existente entre las principales fuerzas políticas del país (el PRI, el Partido Acción Nacional y el Frente Democrático Nacional) y en particular entre el Frente Democrático y el Presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, hubo una coincidencia en avanzar hacia una reforma electoral que ampliara las garantías de transparencia en el procedimiento electoral y, con ello, de resolver las diferencias por un cauce legal y pacífico. Sin duda esa disposición fue una de las definiciones fundamentales que permitieron el avance del proceso democratizador de los años siguientes.

Con el comienzo de la década de los noventa inicia el proceso de construcción del nuevo marco electoral. Se creó así en 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE) cuya tarea política central era remontar la desconfianza en las elecciones para darles credibilidad e instalarlas como el único método legítimo de la disputa política por los cargos de gobierno y la legislatura.

Con la nueva autoridad electoral, los comicios de 1991 contrastaron positivamente con los de tres años atrás. Una nutrida participación ciudadana (rondó el 70 por ciento del electorado)

se acompañó por un expediente electoral de limpieza y legalidad. A nivel federal el PRI se recuperó de manera notable y el PAN se colocó como segunda fuerza. El Partido de la Revolución Democrática, partido en el que confluyeron los dirigentes del Frente Democrático Nacional y el Partido Mexicano Socialista que cedió su registro, asistía a su primera contienda obteniendo un resultado más alto que el de los anteriores partidos de izquierda pero muy inferior a los resultados obtenidos por la coalición de cinco organizaciones tres años antes.

Con esa nueva ventaja recuperada en las urnas, desde el gobierno se inició una de las operaciones de cambio más ambiciosas de la década: el presidente Salinas de Gortari impulsó un agresivo programa de cambios a la Constitución que habrían de modificar profundamente el panorama social y político del país. México entraba en una etapa de aceleración de la reforma económica, emprendida primero desde 1985, por el presidente Miguel de la Madrid.

Esa reforma económica tenía sin embargo, profundas implicaciones políticas: a querer o no, era también un cambio en las pautas de negociación y estabilidad política fundadas sobre un régimen presidencialista con partido hegemónico. El cambio entonces, aparecía por todos los frentes: desde arriba, recurriendo a los apoyos tradicionales del presidencialismo, un programa de mercado, liberalizador, privatizador, de apertura al mundo, que paradójicamente minaba las bases de sustento típicas del poder presidencial y desde muchos flancos la participación de una sociedad que ya no cabía —ni quería hacerlo— en las prácticas y los valores históricos del Estado clientelar y la política corporativa.

Conviene recordar que hace escasos 10 años, cuando se aprueba el Tratado de Libre Comercio del Norte (por un Congreso de la Unión con mayoría del Partido Revolucionario Institucional), la gran asignatura pendiente en México es todavía el uso y abuso del presidencialismo, la ausencia de un régimen de partidos plenamente competitivo que permitiera que el Congreso hiciera contrapeso al Poder Ejecutivo y que el federalismo fuera una realidad. En materia electoral, aún hacía falta probar que las elecciones

eran el expediente real para dirimir quién debía gobernar y legislar; quedaba por delante reducir la desigualdad en las condiciones de la competencia entre partidos, en suma, aún hacía falta instalar la confianza en el método fundamental de la democracia.

En 1994 la situación política exigió un esfuerzo extraordinario por parte de los partidos para reforzar y revalidar las leyes, las instituciones y la viabilidad de las elecciones en un panorama teñido por la violencia, y su eventual espiral, que generó el alzamiento del Ejército Zapatista el 1.º de enero de aquel año, día en que también entró en operación el Tratado de Libre Comercio. De cara a la renovación de los poderes federales en julio de ese año, los principales partidos políticos, firmaron una serie de acuerdos y compromisos asumidos como “una contribución al proceso de paz”, para lo cual eran necesarias unas elecciones imparciales aceptadas por todos.

Básicamente, los partidos acordaron avanzar en la independencia de la autoridad electoral –por voluntad propia los partidos políticos perdieron su voto en los órganos de decisión de las elecciones y se incorporó a dichos órganos la figura de “consejeros ciudadanos” con voz y voto–, y desarrollar una serie de enmiendas a la ley para fortalecer las garantías de transparencia, como aumentar la confiabilidad del padrón electoral, garantías de equidad en el acceso a los medios de comunicación masiva, impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de algún partido o candidato, entre otras.

Los signos ominosos en la vida del país, no obstante, se multiplicaron con el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia, lo que magnificó los riesgos de reproducción de la violencia y también subrayó la responsabilidad de los distintos actores políticos para mantener la contienda electoral por cauces pacíficos, de certidumbre.

Gracias a las garantías legales y a la conducta de los partidos políticos, así como por la amplia respuesta de los electores, la jornada electoral de 1994 transcurrió en plena normalidad. Las elec-

ciones de 1994 fueron un evento crucial para el México moderno: el 21 de agosto de 1994 el 78 por ciento de los ciudadanos empadronados acudieron a votar, 35 millones de mexicanos emitieron sus votos y colorearon de civilidad la jornada electoral que se desarrolló sin violencia. El PRI ganó la elección presidencial con el 50.1 por ciento de los votos, el PAN refrendó el segundo lugar con el 26.6 por ciento de la votación y el PRD alcanzó el 17 por ciento.

Las elecciones de 1994 habían demostrado que eran posibles los acuerdos entre los tres grandes partidos nacionales y que sus dirigencias nacionales podían ofrecer buenos resultados a sus militantes, tras las exhaustivas negociaciones multilaterales; demostraron que la fuerza de las tres grandes formaciones era capaz de atajar un clima enrarecido y a su vez los ciudadanos mostraron que su ánimo apoyaba a las reformas democráticas. Se hizo patente un sistema de partidos extraordinariamente vivo y fuerte, una pluralidad política que nadie podía desvanecer o exorcizar y que estaba llamada a instalarse y expandirse en el futuro de la vida mexicana. Lo más importante, sin embargo, fue que los cambios electorales de 1994 supieron y pudieron responder a un escenario ominoso, desafiante, que anunciaba a la violencia como posibilidad de futuro. No ocurrió así, en gran parte, por la operación de los partidos; a nadie conviene olvidar ese aporte sustantivo a la convivencia pacífica del país.

El gobierno surgido de la elección de 1994, sin embargo, a unas semanas de tomar posesión enfrentó una drástica devaluación de la moneda que ponía al descubierto las insuficiencias y contradicciones de la política económica seguida en la década anterior, donde los equilibrios macroeconómicos no se correspondían con la dinámica microeconómica de la actividad productiva del país. La contracción económica en 1995 fue aún más pronunciada que en 1983, cuando hizo irrupción la crisis de la deuda, el desempleo alcanzó niveles históricos a la alza, y el endeudamiento privado por el incremento de los tipos de interés puso en riesgo al conjunto del sistema financiero mexicano.

Con independencia de las urgentes medidas en materia económica para contener y revertir la crisis, ésta vino a subrayar en el plano político la pertinencia de terminar de moldear las reglas

de una competencia política en ascenso, de tal suerte que se cumpliera el “doble mandato” que Octavio Paz leyó en las elecciones de 1994: “cambio y estabilidad... Una de las enseñanzas de estas elecciones ha sido la prioridad que tienen las reformas democráticas en el ánimo de la mayoría”.⁵

En 1996 los partidos políticos concretaron una vasta operación de cambio en las instituciones y las leyes electorales en México, que cristalizó después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas de los últimos años. Fue un proceso largo, difícil, que terminó sin el consenso esperado, pero que, sin embargo, alcanzó a arrojar un conjunto de modificaciones fundamentales para el avance y la consolidación democrática de México; cambios que sin ninguna duda, estuvieron en la base y fueron la garantía de comicios legales, equitativos y transparentes.

Seis fueron los temas alrededor de los cuales se forjó el consenso de los partidos en 1996:

1. Se concretó la autonomía total de los órganos electorales; desde entonces la autoridad electoral goza de plena independencia en relación con el gobierno. Los ocho consejeros electorales y el presidente del consejo, los únicos miembros con voto en el máximo órgano del Instituto Federal Electoral, fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos. La idea fue doble: que el gobierno abandonara la organización electoral y que ella pasara a manos de personas que gozaran de la confianza de los partidos políticos. Además, cada partido político y cada fracción parlamentaria en el Congreso contó con un representante con voz y sin voto en el máximo órgano de dirección electoral, de forma tal que pueden seguir, eslabón por eslabón, todo el trabajo de la autoridad electoral.

2. El Tribunal Electoral, el órgano encargado de dirimir las controversias legales sufrió importantes modificaciones. La designación de los magistrados que lo componen ya no corrió a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta del Presidente de la República; con la reforma fueron votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

⁵Octavio Paz (1994), “Las elecciones: doble mandato”, *Vuelta*, núm. 215, octubre.

Por otro lado, el tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal sino que pudo ser recurrido por causa de conflictos locales; se extendió el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales. La calificación electoral resultó ya plenamente jurisdiccional. Y, por último, la ley agregó nuevos procedimientos de defensa, nuevas vías legales para encauzar los reclamos político-electorales tanto para los ciudadanos como para los partidos.

3. La reforma electoral cambió el régimen legal de los partidos políticos: se elevó el requisito para la entrada a la representación congresual (sólo aquellos partidos con una votación nacional mayor al 2 por ciento tuvieron derecho a ingresar a la Cámara de Diputados) y se creó una figura nueva para la organización de opciones distintas: las agrupaciones políticas. Es un sistema abierto de doble vía: se permite el acceso de nuevas ofertas políticas y se dispone de una puerta de salida para aquellas propuestas que no logren un mínimo de adhesión ciudadana.

4. Se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, de modo tal que la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada. En la Cámara de Diputados, conformada por 500 legisladores (300 electos en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 por representación proporcional) ningún partido puede contar con un número total de diputados por ambos principios que signifique más del 8 por ciento respecto a su porcentaje de votación nacional.

En el Senado también se inyectó mayor pluralismo. Cuenta con un total de 128 integrantes. En cada una de las 32 entidades se eligen dos senadores por el principio de mayoría relativa y el tercero es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional por un sistema de lista votada a nivel nacional.

5. Se abrió la competencia electoral en la ciudad de México, mediante la elección directa de su jefe de gobierno, de los jefes de las 16 delegaciones políticas en que se divide la capital, y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

6. Las condiciones de la competencia mejoraron. Los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron drásticamente, lo mismo que el acceso a los medios electrónicos. Además fueron distribuidos de un modo mucho más equitativo. La autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos. La mejoría a las condiciones de la competencia en 1996 constituye quizás el efecto más visible y decisivo de la reforma que cerró el largo ciclo de cambios legales y constitucionales en la búsqueda de un sistema de partidos auténticamente competitivo.

El nuevo entramado electoral fue el escenario que en 1997 encauzó la contienda democrática que produjo una realidad política inédita hasta ese momento: una Cámara de Diputados sin mayoría, un contrapeso al Poder Ejecutivo. Con toda claridad, este es un ejemplo de cómo los cambios en el sistema electoral alcanzaron otras esferas, impactan y generan otros cambios en el sistema de gobierno.

Sobre la misma base legal se operaron las elecciones federales del 2 de julio del año 2000. Gracias a la confianza en la organización electoral y el respeto al voto, ese día se produjo una sucesión de escenas fundadoras, en un país de tradición autoritaria. Por primera vez en más de siete décadas triunfó un candidato que no fue postulado por el partido gobernante; por segunda ocasión el Presidente de la República y su partido no alcanzaron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por lo que cada ley tuvo que ser, de nueva cuenta, fruto del acuerdo entre al menos dos de los tres principales partidos políticos, y la Cámara de Senadores electa en 2000 y que permanecerá hasta 2006 tampoco cuenta con una mayoría absoluta.

La transformación política de México es más que significativa. El itinerario transcurrió de las reformas que permitieron el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público a una competencia electoral que se robusteció gradualmente hasta volverse la arena obligada de todas las fuerzas políticas relevantes del país; de ahí a una nueva vuelta de tuerca con el fortalecimiento de los derechos de los partidos; de la desconfianza absoluta a

la creación de instituciones legítimas y creíbles; del monopartidismo al pluripartidismo de hecho y de derecho; de los triunfos aislados de los partidos distintos al gobernante a la alternancia efectiva y sistemática en cientos de municipios y en las entidades federativas; de la mayoría calificada en todos los espacios parlamentarios a los contrapesos y equilibrios, a los gobiernos divididos en el grueso de los estados y más tarde a nivel federal, hasta desembocar en la alternancia en el Ejecutivo federal para rediseñar así el mapa de la representación política de la República.

Más que una reforma limitada a los procedimientos electorales, o que una “liberalización” que no cambia el arreglo del poder, México consiguió modificar en las últimas dos décadas y media todos los resortes sensibles de la vida nacional. Gracias a esa historia de cambios graduales y concertados en la ley, México vive hoy en la democracia. Nada más, pero nada menos.

JUAN F. REYES DEL CAMPILLO*
TANIA HERNÁNDEZ VICENCIO**

Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo

INTRODUCCIÓN

EN LAS últimas tres décadas el sistema de partidos mexicano dio un giro de 180 grados. De ser un conjunto rígido, en el que una formación política mantenía la hegemonía mediante las ventajas que le otorgaba su relación privilegiada con el régimen político, se ha configurado en un espacio en donde una diversidad de fuerzas –tres partidos principales y otros más alrededor– se han posicionado en la centralidad del sistema político. Hoy en día, no existe decisión política trascendente que no pase obligadamente por este nuevo sistema de partidos.

Desde que lo encabezó el PRI en los años cuarenta, el sistema partidario estuvo subordinado a la institución presidencial y funcionó junto con el sistema electoral para convalidar las decisiones de la clase política, con la encomienda de procesar y legitimar las designaciones a los cargos públicos. Para esa organización política, más que un instrumento de agregación, articulación y representación de intereses, el sistema de partidos se extendía como mecanismo de gestión, movilización y control, casi siempre por fuera de la competencia electoral.

Aunque lentamente, las cosas fueron cambiando en el país, pues tanto el sistema electoral como el sistema de partidos adquirieron cada vez mayor presencia en la política mexicana. Con el

*Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

**Profesora-investigadora de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

fin de canalizar el desarrollo de las fuerzas se inició en el país una etapa de liberalización política desde finales de los años setenta. Mediante diversas reformas electorales, se abrieron y ampliaron espacios a la competencia y a una mayor participación opositora, a pesar de que también conservaron un espacio para la participación gubernamental en los organismos electorales.

Una legislación limitada, acompañada del control sobre los organismos encargados de ejercer la función electoral, fueron las herramientas para contener el desarrollo de un ágil y eficaz sistema de partidos. No obstante, el sistema de partido hegemónico entró en una severa crisis, producto no sólo de la necesidad de reformular constantemente las condiciones de la participación electoral, sino también del aumento en la capacidad competitiva de los opositores. Finalmente, la reforma político-electoral de 1996 terminó por excluir a la autoridad gubernamental del proceso electoral, además de que definió a un órgano colegiado, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, como la instancia máxima de dirección. Con ello, culminó un proceso mediante el cual se conformó una nueva lógica en las decisiones de los organismos electorales del país.

El objetivo de este trabajo es analizar los cambios que se han producido en el sistema de partidos en México y la manera en que cada partido se ha amoldado a los nuevos tiempos. Para ello, después de analizar el sentido de la transformación, nos centramos en la experiencia de los tres principales partidos nacionales: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En esta tesitura, planteamos que en México se ha consolidado un sistema partidario que corresponde a la clase del pluralismo moderado, en donde ninguna fuerza política tiene por sí misma la capacidad de tomar decisiones, por lo cual se requiere llegar a la formación de consensos a través de la negociación. Esto es al menos lo que se perfila en el ámbito nacional, aunque las elecciones locales tienden más a expresar una fuerte bipolaridad entre dos fuerzas políticas. De tal suerte, es posible plantear que tenemos un sistema partidario de pluralismo moderado, el cual se

encuentra acotado y/o apuntalado por la presencia de diversos y distintos sistemas bipartidistas regionales diferenciados.

La adecuación estructural de los partidos, esencialmente el PRI y el PAN, se ha dado a partir de las presiones del contexto político, más que de una acción deliberada de transformación institucional. Por su parte, el PRD nació de un ambiente de cambio político que lo obligó a entrar de lleno a la contienda electoral y a tener que evolucionar de manera acelerada en muy corto plazo. La metamorfosis que los tres partidos grandes han sufrido a lo largo de estos años, los ha llevado a enfrentar profundas crisis de identidad, aún inconclusas, en la búsqueda por mantener su esencia, pero ahora en un contexto de alta competencia electoral y abierta lucha por el poder político.

Después de analizar a los partidos hacemos una revisión de los resultados electorales que han obtenido las distintas fuerzas políticas, desde la conflictiva elección de 1988 hasta la más reciente de 2003. Con ello damos cuenta del desarrollo de la pluralidad y la fragmentación alcanzada en las entidades federativas, para confirmar la presencia cada vez más consolidada del sistema de pluralismo moderado.

COMPETENCIA POLÍTICA Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

EL ESTADO de la competencia política es un elemento clave en el funcionamiento de la democracia liberal. En términos de Schumpeter “el método democrático se establece en los arreglos institucionales para arribar a las decisiones políticas, en donde los individuos adquieran el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto ciudadano”.¹ Asimismo, el sistema partidario es el campo en donde se puede garantizar el voto popular. Para Sartori es precisamente la competencia interpartidaria la que define las fronteras de la democracia, en su opinión, la competencia termina y la no competencia comienza cuando a los

¹ Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1972.

adversarios y los oponentes se les priva de la igualdad de derechos o se les ponen impedimentos para competir.²

Retomando a este autor diremos que es importante distinguir entre competencia y competitividad, sobre todo, entre la competencia sin competitividad y la competitividad sin competencia, ya que muchas veces los triunfos del PRI se dieron sin una efectiva competencia por parte de la oposición. Ciertos procesos sólo tenían a un actor central, cuando la lucha por las posiciones se desarrollaban exclusivamente al interior del viejo partido oficial. Había una competencia sin competitividad, por lo cual no era necesario llevar a cabo irregularidades para hacer triunfar a los candidatos oficiales. Pero también había una competitividad sin competencia, esto es, procesos electorales en los cuales la oposición participaba con reglas del juego que le impedían desenvolverse en igualdad de condiciones.³

Debe asumirse que el elemento decisivo no es la competencia en sí, ni siquiera si existe una gran competitividad, sino si existen todos los factores que permiten la competencia. No obstante, hay que destacar que los partidos compiten por captar votos, recursos económicos, puestos gubernamentales, militantes y representación en el Congreso. Es la competencia partidaria por los votos la que se manifiesta con mayor nitidez y dentro de la cual es posible identificar varios planos que están directamente relacionados con el ambiente institucional; dichos planos deben considerarse en constante interrelación.

En primer lugar, el ámbito competitivo (las facilidades que un partido tiene para entrar y mantenerse en el mercado electoral); después el conflicto de intereses (el tamaño de la apuesta que realizan los partidos en la disputa, que incluye los equilibrios entre mayorías y minorías) y, finalmente, la sensibilidad de la actuación (la dimensión en la cual los resultados electorales dependen

² Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

³ Sartori señala que la competitividad es una de las propiedades o uno de los atributos de la competencia.

del comportamiento específico de los competidores).⁴ La estructura de la competencia interpartidaria es un aspecto central en la definición del sistema de partidos.⁵ Cuando la estructura es cerrada sus resultados son altamente predecibles, con pocos cambios en las alternativas de gobierno. En cambio, cuando la estructura de la competencia es relativamente abierta y sus resultados por tanto impredecibles, la alternancia y los cambios son frecuentes, con diferentes partidos accediendo con cierta facilidad a los roles de gobierno.

Es evidente que el sistema partidario mexicano transcurrió de la zona de no competencia a la zona de libre competencia. De una estructura de competencia cerrada se trasladó a una estructura de competencia abierta. Con ello, al terminar por arrancarse los últimos nichos de poder electoral que estaban en manos del aparato gubernamental, se impulsaron las transformaciones que otorgaron una mayor transparencia y credibilidad al sistema electoral.

El fortalecimiento del sistema partidario ha sido parte constitutiva de la construcción en México de la gobernabilidad democrática. El proceso encaminado hacia la zona de competencia abierta es el de la larga transición en donde quienes pretenden acceder a los roles de gobierno y representación, tendrán que tomar la ruta electoral. Se han allanado muchos de los obstáculos que hacían de las elecciones eventos sumamente cuestionados, siendo hoy muy amplia la aceptación respecto a la certeza y transparencia de los comicios. Y no obstante que se puedan observar irregularidades, producto de una cultura política autoritaria, vinculada a la idea del patrimonialismo del poder, la credibilidad en los procesos electorales nos indica que se ha llegado a implantar un régimen democrático.

⁴Kaare Strom, "Inter-party Competition in Advanced Democracies", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, núm. 3, julio de 1989. Los términos que utiliza este autor son *contestability*, *conflict of interest* y *performance sensitivity*. Para Stefano Bartolini, el ámbito de la competencia es una condición tanto de la democracia como de la competición, en "Electoral and Party Competition: Analytical Dimensions and Empirical Problems", en Richard Gunther *et al.*, *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

⁵Peter Mair, *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

Ahora bien, si el sistema de partido hegemónico entró en crisis y finalmente desapareció del escenario, ¿con qué se le sustituyó? Casi todas las elecciones en México reflejan, por lo menos, la competencia entre dos partidos. Además, éstos lo hacen en condiciones suficientemente equitativas para considerar que disputan las posiciones en condiciones de igualdad. En tanto que el sistema de partidos arribó a la zona de libre competencia, podemos decir que se ha producido un cambio fundamental en su funcionamiento.

Empero también vale preguntarse, ¿qué es y qué significa la idea de un nuevo sistema partidario? Las mutaciones de los sistemas de partidos ocurren cuando, como resultado de movimientos ideológicos, estratégicos o electorales, se presenta una variación en la dirección de la competencia o en la fórmula de gobierno.⁶

En este sentido, hay que comenzar por destacar que dos signos de este proceso de transformación han sido que los viejos alineamientos electorales del PRI se debilitaron y el sistema de partidos experimentó una constante volatilidad electoral y una creciente fragmentación. De acuerdo con la tipología de Sartori sobre los sistemas partidarios, el cambio se establece cuando se altera o se extiende el número relevante de partidos en el sistema. En el caso mexicano, la salida de la zona de no competencia implicó necesariamente una mutación del tipo de sistema para acceder, producto de una mayor pluralidad, a uno de mayor fragmentación.

Tanto la pluralidad política como la capacidad competitiva opositora marcaron la crisis del sistema de partido hegemónico y permitieron proyectarlo hacia uno de mayor dispersión. El asentamiento de la pluralidad en el país es posible comprobarlo, al observar que fuerzas de diferente signo político lograron establecerse con una eficacia creciente junto al viejo partido oficial en buena parte de las entidades federativas. Hoy en día observamos a tres partidos políticos con proyección nacional, aunque dos de ellos tengan hasta ahora únicamente una capacidad competitiva segmentada.

⁶Peter Mair, "The Problem of Party System Change", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, núm. 3, julio de 1989.

CAMBIO DE SISTEMA PARTIDARIO Y LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CON LA transformación del sistema partidario, los partidos no sólo adquirieron otro nivel de importancia, sino que cambiaron el sentido de sus funciones, sus estructuras y composición orgánica, así como buena parte de sus objetivos y proyectos. El paso de un sistema partidario no competitivo a uno competitivo implicó el cambio de los partidos políticos mismos, en el sentido de convertirse fundamentalmente en estructuras para participar y ganar elecciones. A partir de los años noventa la dinámica de los partidos mexicanos giró en torno a su desempeño en los procesos electorales.

En la lógica de Kirchheimer⁷ tomaron el camino de los partidos "atrapatodo". Dejaron atrás una ideología rígida para interesarse más en alcanzar votos que en atraerse adeptos. Dedicaron mayores esfuerzos y recursos en proyectar una imagen incluyente, para preocuparse menos en sus aliados específicos. Centrarón sus actividades en las elecciones y, para ello, se vieron obligados a armar una estructura especializada y profesional, con el fin de competir en mejores condiciones. Todo ello, en particular para la oposición, significó una fase de desideologización a cambio de una difusión más amplia entre los electores para un mayor éxito electoral.

Por lo general, la idea de partidos "atrapatodo" se limitó a hacer referencia al impacto en el aspecto ideológico, en el sentido de buscar reducir el nivel de penetración ideológica con tal de alcanzar un espectro de electores más amplio. Sin embargo, también implica una modificación del tipo de partido en su aspecto organizativo, ya que los nuevos retos imponen la necesidad de transformar su estructura y el perfil de sus liderazgos, al mismo tiempo que se reduce el papel de la militancia y las carreras políticas forjadas dentro del partido. Los partidos disminuyen su atención por mantener un centro duro de simpatizantes y buscan establecer vínculos con una diversidad de grupos de interés; tratan de crear

⁷Otto Kirchheimer, "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

una imagen confiable para millones de electores y para ello desarrollan dentro del partido nuevos esquemas organizativos.⁸

En la perspectiva de convertirse en estructuras más profesionales,⁹ los partidos dejan atrás la primacía que tenían sus lazos organizativos verticales, para poder dirigirse con mayor soltura hacia todo el electorado. Ya no están supeditados a las aportaciones de las organizaciones intermedias afines y mucho menos a la de su militancia. Con el impacto de las nuevas tecnologías y los cambios en los medios masivos, los líderes pueden apelar directamente a los electores y por lo tanto disminuir la importancia de la organización partidista como el vínculo inmediato entre el partido y la sociedad.

Para la oposición mexicana fue relativamente sencillo pasar a la etapa profesional electoral, ya que sus bajos niveles de institucionalización¹⁰ les permitieron una transformación relativamente tersa. Asimismo, la crisis del sistema de partido hegemónico, con la baja fragmentación que implicaba, aceleró los cambios organizativos, con el objetivo de integrarse mejor a una estructura de competencia abierta. Empero, el PRI tuvo también que hacer adaptaciones, ya que no podía mantener la misma estrategia en el marco de las nuevas condiciones de la competencia interpartidista. Como organizaciones pragmáticas, los partidos mexicanos fortalecieron los mecanismos que les permitieron estar presentes entre los electores, sin importar el contenido ético de los instrumentos utilizados. La búsqueda de una mayor audiencia y un éxito electoral inmediato condujo, a fin de cuentas, a modificar el peso de las funciones que tradicionalmente habían venido desarrollando los partidos políticos, en el marco del anterior sistema de partidos.

Las funciones que desempeñan los partidos son diversas y pueden ser enunciadas de distintas formas, ya sea que se agreguen o desagreguen las actividades que realizan. Lo cierto es que

⁸Peter Mair, "Continuity, Change and the Vulnerability of Party", *West European Politics*, vol. 12, núm. 4, octubre de 1989. Steven B. Wolinetz, "Party System Change: The Catch-all Thesis Revisited", *West European Politics*, vol. 14, núm. 1, enero de 1991.

⁹Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

¹⁰Sobre los aspectos a tomar en cuenta para evaluar el grado de institucionalización de un partido véase el texto de Angelo Panebianco, *op. cit.*

los partidos políticos juegan un rol de intermediación entre la sociedad y el Estado, aunque a lo largo de la historia de los partidos sus funciones han tenido distinto peso, ya que no sólo han transformado sino alterado su importancia. Desde surgir como conductos de expresión hasta estructurar el proceso electoral y formar gobiernos, las funciones de los partidos son y han sido básicamente las mismas y tienen que ver con el lugar que ocupan en la intermediación, en donde unas funciones se debilitan y otras se fortalecen.¹¹ Hay que destacar que, en el largo proceso de ajuste del sistema, los partidos han pasado de ser conductos de expresión, a ser organizaciones más preocupadas por estructurar el proceso electoral y formar gobiernos. Las funciones, siendo en esencia las mismas, deben ser entendidas hoy desde una perspectiva diferente, pues corresponden a partidos de nuevo tipo que se han transformado radicalmente.¹²

1. *Nominación de candidatos.* Actualmente la función más importante de los partidos resulta ser la selección de candidatos que el público deberá legitimar como titulares del cargo. Lo novedoso es que ahora la nominación está basada ampliamente en los atractivos personales del candidato.

2. *Movilización electoral.* La militancia y las estructuras partidarias han sido muy importantes para la obtención del éxito electoral, sin embargo la movilización electoral ya no se desarrolla fundamentalmente a través de la militancia y las organizaciones intermedias, sino mediante el uso creciente de los medios masivos de comunicación.

3. *Estructurando puntos temáticos.* Una de las funciones primordiales de los partidos durante las campañas es estructurar las opciones y alternativas sobre las diferentes dimensiones temáticas, presentándolas al electorado como oferta política. Ahora las campañas tienden a centrarse en aspectos pasajeros (se destacan más las habilidades de los candidatos o las debilidades

¹¹ Hans Daadler, "The Rise of Parties in Western Democracies", en Larry Diamond y Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001.

¹² Richard Gunther y Larry Diamond, "Types and Functions of Parties", *Idem*.

de los oponentes) y no están claramente vinculadas a establecer compromisos programáticos.

4. *Representación social*. Esta función puede ser desempeñada en el curso de una competencia electoral como oferta partidaria para el apoyo de diversos grupos. No obstante, en un esfuerzo por maximizar la amplitud del atractivo electoral, los partidos atrapados y sus candidatos evitan defender intereses de grupos sociales específicos.

5. *Agregación de intereses*. Aunque varían en su extensión y significado, una función de los partidos es fusionar intereses de distintos grupos dentro de planteamientos políticos más amplios. Pero dada la falta de compromisos regulares con intereses específicos, los candidatos y sus partidos ejercen una amplia discrecionalidad a la hora de agregar intereses.

6. *Formando y sustentando gobiernos*. Es de esperarse que ningún partido acepte o establezca una coalición con otra formación política que tenga una orientación ideológica distinta; esto, que puede ser benéfico en términos de la búsqueda de votos, repercute en la estructuración de su gobierno, ya que al reducirse los compromisos ideológicos y programáticos del partido, los criterios para la conformación del equipo de gobierno se vuelven demasiado laxos.

7. *Integración social*. Los partidos juegan un rol crucial de integración social, que permite a los ciudadanos participar de manera efectiva en el proceso político. Sin embargo, los actuales niveles de involucramiento ciudadano limitan su potencial de integración social.

Los partidos atrapados, tal y como fueron concebidos originalmente por Kirchheimer, se han encaminado hacia una variedad de características que han producido una amplia diversidad de términos para designarlos. No obstante, permanece la esencia del sentido original. Como sucede con todas las tipologías, los partidos reales no corresponden completamente con los arquetipos definidos, pero sí reflejan mucho de los aspectos con que se les califica.

Diversos autores han intentado construir nuevos tipos a partir de que algunas características de los partidos atrapados entra-

ron en crisis. Hay quien se ha referido a ellos como “modernos partidos de cuadros”, “partidos de cartel”, “partidos programáticos, etcétera.”¹³ Son desde luego intentos para presentar las nuevas características que asumen los partidos políticos, pero que no dejan de ser insuficientes en términos de una nueva tipología. Lo que estas nuevas clasificaciones hacen es caracterizar el cambio de los partidos de manera imprecisa, pues definen un patrón unidireccional del cambio, por lo que un nuevo modelo de análisis únicamente puede resolverse mediante la lógica de varias dimensiones como la electoral, organizativa, así como la formación de políticas públicas y desempeño en el gobierno.¹⁴

EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

COMO a la mayoría de los mexicanos, la crisis de los años ochenta tomó al PRI desprevenido. Todas las ventajas relativas que tenía por la fortaleza del Estado mexicano, su capacidad de gestión, sus mecanismos de control, su fuerza para movilizar grandes contingentes, empezaron a desvanecerse. Como había estado estrechamente vinculado con el proyecto revolucionario, al comenzar éste su declive el partido habría de sufrir las consecuencias. Las primeras manifestaciones de ello fueron algunas derrotas electorales en el contexto municipal.

La crisis económica y el aumento de competitividad electoral pusieron en el orden del día la transformación del partido. No obstante, fueron más fuertes las resistencias al cambio que los intereses por llevarlo a cabo. El régimen político apostó por mantener la organización tradicional del partido y su lógica de acción política, aun cuando era evidente que la modernización económica neoliberal era una ruta inexorable y que tarde o temprano habría de confrontarse con la política. De hecho, transformar a un partido fuertemente institucionalizado, con estructuras de intermedia-

¹³Hans-Jürgen Puhle, “Still the Age of Catch-allism?”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

¹⁴Steven B. Wolinetz, “Beyond the Catch-All Parties: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies”, Richard Gunther *et al.*, *op. cit.*

ción enormes, con camarillas y burocracias largamente privilegiadas, con un sólido esquema de premios y castigos, era un camino difícil de recorrer y, provocar su recambio desde el interior, resultaba una apuesta demasiado riesgosa.

El cambio del partido tuvo necesariamente que venir de afuera, aunque en buena medida resultó de una contracción interna. Desde luego que la crisis y el cambio de modelo económico anunciaban que los mecanismos corporativos de control electoral y la función de integración exclusiva que históricamente lo caracterizaron estaban llegando a su fin. Entró en crisis la función que lo distinguió desde que se transformó a mediados de los años cuarenta en Revolucionario Institucional, en el sentido de ser un partido en función del Presidente, con el objetivo central de apoyar, movilizar y promover las decisiones que se tomaban desde el Poder Ejecutivo. Por eso la escisión del cardenismo no fue sólo el cuestionamiento del modelo neoliberal que se plasmaba desde el Estado mexicano, sino también el rechazo de continuar con un partido vertical, autoritario y monolítico. Las elecciones presidenciales de 1988 derramaron el vaso.

Hasta entonces, la principal función del sistema de partidos había sido legitimar al régimen dando la apariencia de una competencia electoral abierta, en la que se otorgaba una presencia controlada a las fuerzas dispuestas a competir en el campo electoral. Ahora la gobernabilidad dependía de una apertura real de las condiciones de la competencia, con el fin de que el sistema partidario fuese capaz de canalizar las demandas políticas y sociales mediante partidos políticos competitivos.¹⁵ Pero en una competencia abierta, sin ventajas para nadie, el PRI estaba obligado a transformarse tanto en el tipo de partido como en sus estructuras organizativas.

El proceso electoral de 1988 demostró que la estructura corporativa ya no era capaz de movilizar el voto de la mayoría de los mexicanos.¹⁶ Además de la ruptura interna, el PRI tuvo que en-

¹⁵Ann L. Craig y Wayne Cornelius, "Houses Divided. Parties an Political Reform in Mexico", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

¹⁶Guadalupe Pacheco Méndez, "La crisis del voto corporativo en 1988", en *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, México, IFE-UAM-FCE, 2000.

frentar a una ciudadanía que no estaba sujeta a los controles de intermediación tradicionales, la cual a mediano plazo iba a incrementar su presencia en el escenario electoral. Esa fue la principal preocupación para el partido, y de inmediato se valoró cómo podría resarcirse esa limitación, la cual fue resuelta mediante el desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad. El objetivo de este programa fue encauzar las demandas sociales de amplios grupos de población rural y urbana marginada, los cuales no estaban vinculados a los sectores tradicionales del partido.

Lo anterior, sin embargo, desarrolló nuevos mecanismos de intermediación y nuevos agentes para procesar las demandas. De hecho surgió una estructura paralela a los sectores obrero, campesino y popular, identificada como movimiento territorial, mediante la cual se incorporó al PRI a buena parte de los beneficiarios del Programa Nacional de Solidaridad.¹⁷ La nobleza del programa, que tenía por objetivo atender demandas sociales de amplios grupos marginales exentos de cualquier tipo de mediación, fue utilizada por el gobierno para generar, además de consenso en su proyecto, un encuadre político en el partido de quienes accedían al programa. El costo de los beneficios se pagaba con el voto para los candidatos oficiales.

El PRI decidió ponerle límites a su vieja estructura sectorial asentada en las organizaciones corporativizadas. No las iba a dismantelar, no obstante sólo les reconocería lo que realmente fueran capaces de movilizar.¹⁸ Se sustentaría en tres nuevas formas organizativas para cohesionar su clientela electoral: el pacto obrero campesino, el frente nacional ciudadano y el movimiento urbano popular territorial.

En la elección para diputados federales de 1991 fue evidente la pérdida de espacios de los sectores obrero y campesino. La modificación de la estructura poblacional hacía incompatible postular candidatos con perfil obrero en espacios urbanos en los

¹⁷Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Current Issue Brief núm. 3, University of California, San Diego, 1991.

¹⁸Rogelio Hernández Rodríguez, "La reforma interna y los conflictos en el PRI", *Foro Internacional*, vol. xxxii, núm. 2, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1991.

que imperaban los sectores medios que poco o nada tenían que ver con los grupos sindicales. La misma disminución de la población rural obligaba a reducir las cuotas al movimiento campesino. En todas las posiciones que los grupos corporativos perdieron en la elección de 1988, ya no se volverían a postular candidatos obreros o campesinos.¹⁹

En marzo de 1992, durante el aniversario del partido, el presidente Salinas le prescribió al PRI el “liberalismo social” como ideología. Después de más de 20 años en el “nacionalismo revolucionario” y para estar a tono con la globalización modernizadora, se dejó atrás una ideología que se identificaba con el populismo echeverrista, con el desarrollo compartido de López Portillo y con la rectoría del Estado de Miguel de la Madrid.

Una nueva ideología para el PRI, que atemperara los excesos de origen del nacionalismo revolucionario, estaría más de acuerdo con la apertura a la participación empresarial en el partido, el acercamiento a la jerarquía eclesiástica, a los sectores medios surgidos del desarrollismo y, por supuesto, con la política neoliberal del gobierno salinista. Producto de la reforma de la revolución, en contra del estatismo absorbente y el neoliberalismo posesivo, se plantea que con el liberalismo social se busca ubicar al Estado en sus justos términos de promotor, solidario y comprometido. A partir de entonces, el nacionalismo es “la defensa del interés nacional, como hoy se requiere en México y en el mundo en que vivimos; es abierto y activo frente al exterior, para proteger mejor lo propio”.²⁰ Es un nacionalismo, como puede verse, sin contenidos concretos, sin adjetivos, que pudieran poner en duda la integración de México al mundo globalizado.

Como consecuencia de la disputa política de los últimos tiempos, el PRI tuvo que hacer uso de un mayor control de las fuerzas y grupos que participaban en él. A partir de entonces, el aparato partidario ejercería una gran centralización, cuando antes no tenía

¹⁹Juan Reyes del Campillo, “Candidatos y campañas en la elección de 1991”, en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIH-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1992.

²⁰CEN-PRI, *63 años de hechos*, 4 de marzo de 1992. Versión estenográfica del discurso pronunciado por el presidente Carlos Salinas de Gortari, durante la ceremonia del LXIII Aniversario del PRI.

tanta necesidad de avasallar y supeditar a las organizaciones y fuerzas regionales. La demanda de suprimir a los delegados del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), en la XIV Asamblea Nacional de 1990, pero su reaparición como coordinadores del CEN, era sólo un síntoma de los fuertes conflictos entre la provincia y el centro, ya que este último se sentía obligado a unificar criterios, normas y políticas de acción. Los estatutos señalaban que una de las atribuciones del presidente del CEN era “nombrar a los subsecretarios, asesores, coordinadores y secretarios, comisionados o representantes ante los organismos electorales”. La Secretaría de Acción Electoral del CEN, además de asesorar en materia electoral a candidatos, dirigentes y representantes del partido, tiene desde entonces la atribución de supervisar y evaluar la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones federales y estatales.

Las reformas de la XVI Asamblea Nacional en marzo de 1993 se encaminaron a consolidar dos objetivos. El primero tenía que ver con la formalización del movimiento territorial y, con la necesidad de mantener el principio de la representación paritaria entre los sectores y la nueva estructura. El segundo objetivo fue el fortalecimiento de los consejos políticos, creados en 1990. Como espacios de deliberación y concertación interna, se aumentaron sus atribuciones para asignarles la corresponsabilidad de la planeación, decisión y evaluación política, así como la facultad para seleccionar los procedimientos en la postulación de candidatos.

El año de 1994 el partido vivió uno de los periodos más graves de su historia. Los asesinatos en marzo de su candidato presidencial, Luis Donald Colosio, así como en septiembre el de su secretario general, Francisco Ruiz Massieu, generaron una enorme incertidumbre, particularmente porque nadie creyó en las hipótesis de los asesinos solitarios, sino más bien en la confabulación de las élites. Desde el asesinato de Obregón en 1929, la clase política no había resuelto sus diferencias a balazos, por lo cual quierase o no, el partido aparecía como principal culpable y como una organización incapaz de garantizar la paz política.²¹

²¹ Fernando de Garay, Alberto Márquez y Mariana Vega, *PNR, PRM PRI. Esbozo histórico*, México, PRI-D.F., 2003.

Después de varios intentos, en septiembre de 1996, durante los trabajos de la XVII Asamblea Nacional se establecieron requisitos más estrictos para los candidatos del partido. Muchos funcionarios públicos, con amplia experiencia administrativa pero sin militancia o carrera en el partido, eran designados candidatos a los más importantes cargos de elección popular. Se establecieron lo que genéricamente se conoce como los “candados” para ser seleccionados candidatos del partido. Los requisitos para candidaturas a la Presidencia de la República o de gobernadores son, desde entonces, haber sido dirigente del partido o haber tenido un cargo de elección popular a través del partido y por lo menos 10 años de militancia. En realidad se trató de un ajuste de cuentas entre las fracciones política y tecnócrata del partido, en concreto para evitar cualquier posibilidad de que los funcionarios del gobierno de Ernesto Zedillo accedieran a las postulaciones.

En lo anterior se manifestaba la “sana distancia” que declaraba el Presidente, pero que en buena medida seguía siendo el fiel de la balanza. Durante su sexenio el partido tuvo seis presidentes, los cuales iban y venían del gobierno federal. Lo que sí se concretó fue finalmente un procedimiento distinto para la selección del candidato presidencial, mediante un ejercicio abierto a la militancia y a los simpatizantes del partido. En este sentido, a la vista de todos, se terminó con la vieja figura del “dedazo” y el proceso se abrió a todos los integrantes del partido.

Hacia la elección presidencial de 2000 el PRI desarrolló un ríspido proceso interno para seleccionar a su candidato presidencial en el que participaron cuatro precandidatos. Manuel Bartlett Díaz, Francisco Labastida Ochoa, Roberto Madrazo Pintado y Humberto Roque Villanueva. La contienda se concentró entre Labastida y Madrazo, como cabezas de dos grupos políticos en el partido. El primero, vinculado al gobierno de Zedillo y el segundo, la oposición al mismo, que incluía también a los desplazados del salinismo.

El resultado fue la victoria de Labastida, pero también el resentimiento de quienes se vincularon con Madrazo. La consecuencia fue que el partido enfrentó desgastado y dividido la elección presi-

dencial, la cual perdió ante la figura de Vicente Fox, candidato del PAN. Con ello, el partido perdía a su eje articulador durante siete décadas, la Presidencia de la República.

Aunque se presentía en el ambiente político que el PRI podría ser incapaz de resistir la pérdida de la Presidencia y que terminaría por confrontarse internamente hasta desagregarse en diversas fracciones, el partido mantuvo su presencia y unidad en los distintos procesos electorales locales que enfrentó. La siguiente etapa de confrontación interna sería la elección de su dirigencia a principios de 2002, en la cual Roberto Madrazo ganó la presidencia del partido al grupo contrario encabezado en esta ocasión por Beatriz Paredes. La diferencia de votos fue mínima, en relación con la cantidad de trampas y marrullerías que se hicieron las partes. El triunfo lo obtuvo quien controló mejor el diseño electoral, quien logró imponer más centros de votación en su territorios e impedir su instalación en el de los rivales. Sin embargo, la lección está bien aprendida por las partes, al reconocer que radicalizar sus posiciones sólo conduciría a desintegrar la organización que los ha cobijado durante varias décadas.

La dirección de Madrazo en el PRI ha diseñado toda su actividad a recuperar la institución presidencial. Se reconoce que el desgaste de un gobierno autoritario y vertical lo afectó considerablemente, pero aducen haberse librado de ese yugo ominoso que durante décadas le impuso el sistema presidencialista. Por ello, al ser ahora dueños de su destino, y por el desempeño electoral que ha tenido su partido en los últimos años, asumen que sus procesos internos “democráticos”, los llevarán a reconquistar la Presidencia de la República.

El partido se hace llamar a sí mismo “un nuevo PRI”. A fin de cuentas se trata de un partido muy diferente al viejo partido de integración que se conformaba y operaba electoralmente con los sectores y al partido que tenía como ideología a la Revolución mexicana. Ahora su estrategia electoral incluye todas las técnicas modernas posibles, a partir de “la decisión plena a innovar la forma de analizar las elecciones y proponer los modelos de orga-

nización, adecuados para poderlas enfrentar.²² Todo ello, a partir de “sustentar su acción en una base militante, en un discurso renovado y en un proyecto político compuesto e integrado por las propuestas de todos”.²³ Que no quepa duda, ideológica y políticamente se trata de un partido radicalmente distinto, estructurado en la lógica de los modernos *catch all parties*.

EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

LA DÉCADA de los setenta representó para el Partido Acción Nacional (PAN) el inicio de un proceso de transformación importante en su naturaleza institucional. En particular hubo dos acontecimientos que contribuyeron de manera sustancial al cambio en sus objetivos, estructura y estrategias como partido de oposición.

Uno de ellos tuvo que ver con la solución de un debate permanente acerca de la vía más adecuada para participar en los procesos electorales. El punto más álgido en torno a dicha problemática afloró cuando en la convención para decidir respecto a la participación electoral en los comicios de 1976, los panistas se dividieron entre la participación total, la abstención y la participación sin candidato a la Presidencia de la República.²⁴ Efraín González Morfín y José Ángel Conchello encabezaron a las dos corrientes (abstencionista y participacionista, respectivamente) que durante esa década se disputaron ampliamente el control del partido, llevando al PAN a una profunda crisis que derivó en la no postulación de candidato a la Presidencia de la República.

El otro acontecimiento fue el cambio que experimentó el propio sistema electoral. En 1977 se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que incorporó la figura de diputados de representación proporcional, con lo que se abrió la posibilidad de una mayor participación de los partidos de oposi-

²² Roberto Madrazo Pintado, “PRI: oposición temporal”, *El Cotidiano*, núm. 115, UAM-Azcapotzalco, septiembre-octubre de 2002

²³ *Idem*.

²⁴ Para mayores detalles sobre el conflicto interno de 1976, puede consultarse el texto de Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

ción en el Congreso de la Unión. Esta situación alentó a aquellos panistas que pugnaban por la participación en los procesos electorales y quienes consideraban al Congreso como un espacio fundamental para ejercer su papel como oposición.

Los conflictos por la redefinición de su proyecto, así como las nuevas oportunidades que abrió el sistema electoral, contribuyeron a hacer más visible la formación de dos grandes fracciones al interior del PAN: la doctrinaria y la pragmática. La primera, integrada por diversos miembros de las viejas familias panistas, fundadores del partido y sus principales ideólogos, quienes hacían serios cuestionamientos a la opción participativa como la vía más apropiada para encauzar su lucha opositora.

Mientras que la fracción pragmática fue reflejo de la creciente presencia de algunas dirigencias locales y de viejos militantes que asumieron la dirección del partido al conquistar, en 1972, la presidencia nacional del PAN, con José Ángel Conchello. A partir de este momento comenzaron a organizarse al interior de Acción Nacional los grupos intermedios afines a dicha fracción, la cual pugnaba por el afianzamiento de la vía electoral, como el camino para lograr los cambios que exigía el desarrollo de la democracia.

La fracción pragmática estuvo compuesta por una coalición entre el líder nacional y varios dirigentes regionales, mientras que la fracción doctrinaria estuvo integrada por una coalición de dirigentes formados en la tradición liberal moderada de los sesenta y quienes eran originarios básicamente del centro del país. En esta perspectiva, la pugna entre ambas fracciones también representó la lucha de los liderazgos regionales por abrir mayores espacios para su participación en las principales instancias de decisión del PAN.

A partir de entonces Acción Nacional fue penetrado paulatinamente por algunos miembros de organizaciones de ultraderecha como Yunque. Algunos de sus miembros comenzaron a militar de manera activa desde la controvertida convención de 1976, pero sobre todo a partir de que el Partido Demócrata Mexicano (PDM),

heredero del sinarquismo y de un catolicismo extremo, comenzó a perder presencia dentro del sistema de partidos.²⁵

Hacia los años ochenta, la participación política de los panistas quedó en buena medida libre de las limitantes que durante años le había impuesto la doctrina. Quedó confinado el objetivo de la educación cívica y cobró relevancia la lucha por el poder a través de los procesos electorales. La pérdida de importancia de los principios, como ejes articuladores del panismo fue compensada por el éxito electoral.

El participacionismo repercutió en la correlación de fuerzas entre las fracciones internas y reflejó claramente las particularidades locales, ya que creó la posibilidad de alianzas con viejos y nuevos simpatizantes, entre los que sobresalen las organizaciones empresariales, algunos sectores de la Iglesia católica y organizaciones intermedias de corte ultraconservador. Acción Nacional dejó de ser un partido de notables, para convertirse cada vez más en un partido de ciudadanos identificados con las causas de la democracia representativa.

Con el término “neopanista” fueron identificados aquellos líderes que provenían del sector empresarial y que habían comenzado a ganar mayores espacios dentro del PAN. Con dicho término se hacía referencia a la forma de participación de algunos líderes caracterizada por dejar en segundo plano los aspectos doctrinales, así como por recurrir al lenguaje empresarial y a la publicidad comercial, como ejes de su práctica política. Como neopanistas fueron catalogados aquellos ex dirigentes de organismos empresariales, fundamentalmente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), cuya práctica política era concebida como antagónica a la de los “verdaderos” panistas.

Se trataba de empresarios medianos y pequeños, ubicados básicamente en los sectores de comercio y servicios, que trajeron al

²⁵Al respecto véase el libro de Álvaro Delgado, en el que afirma que al perder el registro el Partido Demócrata Mexicano, varios de sus ex militantes decidieron emigrar al PAN, ya que era el partido que mejor proyectaba éxito, al que los jefes del Yunque se propusieron imprimirle una mayor profundidad en la ejecución de la doctrina social de la Iglesia y usarla para la instauración de la “causa” en México. Para ello habían iniciado la “Operación Prometeo”, en el año de 1972, y se sirvieron de organizaciones formadas *ex profeso*. Álvaro Delgado, *Yunque, la ultraderecha en el poder*, México, Plaza y Janés, 2003, pp. 167-170.

PAN recursos económicos, humanos, nuevas técnicas organizativas y de mercadotecnia, que instrumentaron durante los procesos electorales y algunos de los cuales llegaron a gobernar municipios y estados importantes a nombre de Acción Nacional.

Aunque los empresarios eran los actores más visibles del proceso de transformación del PAN, los líderes vinculados con organizaciones civiles de corte ultraconservador como Provida, Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana, Ancifem, etcétera, cobraron mayor presencia dentro del partido. En buena medida, el PAN se nutrió de las redes sociales con presencia regional, vinculadas a estas agrupaciones, las cuales se constituyeron en nuevos espacios de reclutamiento y selección de candidatos, al mismo tiempo que contribuyeron al proceso de renovación de la élite partidista.

Además del cambio en los actores, la década de los ochenta representó para Acción Nacional un mayor posicionamiento en la escena pública. Entre otras cosas, por el despliegue de nuevos mecanismos de presión, tales como las movilizaciones y actos de resistencia civil en contra del fraude electoral, así como en apoyo a demandas específicas de grupos sociales afines, en distintas partes del país. Este tipo de estrategias se hicieron notar como una característica de la participación panista a nivel local y nacional, sobre todo con líderes como Manuel J. Clouthier, quien movilizara importantes contingentes en su carrera por la Presidencia de la República en 1988.

La necesidad de captar mayores simpatías durante los procesos electorales, hizo posible el funcionamiento de estructuras paralelas al entramado institucional, lo cual dejó al descubierto que la rigidez organizativa del partido resultaba una limitante para alcanzar el objetivo de contar con amplios apoyos en torno a sus candidatos. En esta lógica, la dirigencia nacional panista permitió la posibilidad de que los candidatos convocaran a sus propios equipos de campaña y diseñaran estrategias electorales con base en sus propios criterios. La campaña de Clouthier en 1988 y la de Ernesto Ruffo en Baja California, en 1989, fueron el inicio de esta práctica que poco a poco se volvió natural dentro del PAN.

Empero, es pertinente destacar que si bien la dirigencia nacional de Acción Nacional había iniciado algunas acciones para profesionalizar a la burocracia ejecutiva del partido desde mediados de los años setenta, hubo tres elementos que se convirtieron en detonantes de un proceso más acelerado de desarrollo organizativo, a saber: la visión que imprimieron a la vida interna y a la participación política del PAN aquellos militantes y dirigentes que provenían del sector empresarial; las nuevas acciones encaminadas a avanzar en la profesionalización organizativa, puestas en marcha durante la gestión de Luis H. Álvarez (1989-1993); así como el financiamiento público que, después de haber sido rechazado por los panistas en 1977, el partido comenzó a recibir a finales de 1988.²⁶

Durante la siguiente década, dichos cambios favorecieron la ampliación de la representación territorial del PAN y el crecimiento de su membresía. Además, con la primera experiencia de gobierno en Baja California, el partido comenzó a sufrir una serie de conflictos internos producto de esta nueva etapa organizativa,²⁷ en la que había pasado de ser un partido de oposición a un partido que era capaz de acceder al gobierno en distintos estados.

Acción Nacional se convirtió en un partido con recursos financieros, humanos y técnicos para enfrentar los procesos electorales; una organización que contaba con una estructura nacional para participar electoralmente con mejores resultados; un partido que, por primera vez en su historia, enarbolaba un discurso donde la idea del triunfo era una meta alcanzable. Si bien en su origen Acción Nacional fue concebido como un partido moderno, fue hasta esta etapa de su vida institucional cuando realmente comenzó a

²⁶Una reflexión sobre el proceso de desarrollo organizativo del PAN puede consultarse en el texto de Francisco Reveles Vázquez, "Las señales de la institucionalización del Partido Acción Nacional", en F. Reveles Vázquez, *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Gernika, 2002, pp. 13-65.

²⁷Es pertinente mencionar que la discusión sobre la importancia de los principios de doctrina en relación con la participación política, afloró en el PAN a principios de los noventa. Con la reelección de Luis H. Álvarez al frente de la dirigencia nacional, surgió un grupo opositor denominado el Foro Democrático, integrado por algunos militantes importantes del partido, quienes pugnaban por volver a los principios doctrinarios y democratizar al partido. Este reclamo no encontró el respaldo suficiente para hacer contrapeso a la nueva estrategia del partido y los integrantes del foro renunciaron al PAN en 1992.

reflejar a plenitud los rasgos de un partido profesional, acorde con las circunstancias de la realidad política.

El crecimiento acelerado de la membresía panista también generó un nuevo y complejo proceso de reconfiguración de las fracciones internas. Los líderes que provenían de organismos empresariales y organizaciones intermedias de derecha radical, comenzaron a ampliar sus redes de apoyo al interior del mismo partido, convirtiéndose en fracciones fundamentales de la historia reciente del PAN. La importante participación que comenzaron a tener las clases medias conservadoras dentro de este partido, habría de permitir el posterior ascenso de la ultraderecha a los principales órganos de decisión de Acción Nacional y del llamado “gobierno del cambio”.²⁸

La candidatura a la Presidencia de la República de Vicente Fox, mostró claramente los rasgos de este largo proceso de evolución partidaria. La operación política de dicha candidatura se realizó desde una estructura alterna²⁹ llamada “Amigos de Fox”, la cual representaba una amplia red de apoyos regionales hacia el candidato y no necesariamente comprometidos a participar de manera permanente en Acción Nacional. El uso de recursos económicos sustancialmente mayores al de cualquier otra campaña panista, el despliegue de una fuerte estrategia de mercadotecnia y el empleo de un discurso que destacó la posibilidad de la alternancia fueron, entre otras, las principales características de dicha candidatura.

Con el triunfo de Fox en las elecciones presidenciales de 2000, el PAN ha tenido que enfrentar nuevos retos derivados de su actual función dentro del sistema de partidos.³⁰ Desde entonces, esta

²⁸En torno a la representación de los grupos radicales en órganos clave del partido, como el Consejo Nacional y el Comité Directivo Nacional del PAN, véase el artículo de Tania Hernández Vicencio, “La renovación de la dirigencia panista y el afianzamiento de la ultraderecha”, *El Cotidiano*, núm. 131, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-junio de 2005.

²⁹Es importante mencionar que cada vez con mayor frecuencia los principales líderes y candidatos panistas tiende a usar este tipo de estructuras que les permiten mayor capacidad de acción, por encima de la organización formal de su partido. Como ejemplo, basta mencionar la organización “México 2020” que encabeza Carlos Medina Plascencia y “Grupo Promotor por México” que encabeza Alberto Cárdenas.

³⁰Un análisis sobre el proceso de institucionalización del PAN en el contexto del sistema de partidos, desde su fundación hasta principios de los noventa, puede encontrarse

institución política ha experimentado la adecuación acelerada de sus documentos básicos (Estatutos y Principios de Doctrina).³¹ Los panistas se han visto en la necesidad de aprobar nuevas reglas que normen el desempeño público de sus militantes (Código de Ética para los Funcionarios Públicos), y han tenido que hacer frente a procesos inéditos, tanto por el número de contendientes, como por lo controvertido de su desarrollo, en relación con la selección de su dirigente nacional (2005-2008) y del candidato presidencial rumbo al 2006.

Acción Nacional efectivamente ha tenido un amplio desarrollo organizativo,³² pero aún tiene tareas pendientes en la perspectiva de su desarrollo institucional. Ciertamente es que hoy el PAN tiene representación a lo largo y ancho del país, que enfrenta elecciones de manera exitosa y que mantiene el control de los conflictos internos, a los cuales sus distintas fracciones, en general, enfrentan con un alto sentido de la institucionalidad. No obstante, dos de sus principales retos, en la perspectiva de un proyecto de largo alcance, son: primero, una discusión sustancial que derive en una profunda transformación de su estructura y propuesta programática, en la que se refleje una visión innovadora respecto a la relación entre partido y sociedad. Segundo, la redefinición del papel que debe jugar el partido, como parte medular del proceso de construcción y ejecución de un proyecto alternativo de gobierno.

en Víctor Manuel Reynoso, *Los dilemas del crecimiento. El Partido Acción Nacional y sus fracciones frente a la vida política mexicana*, tesis doctoral, El Colegio de México, octubre de 2003.

³¹ Desde la fundación del partido, en 1939, los panistas han realizado 11 reformas a sus estatutos, nueve de ellas en un periodo de 60 años y dos en los últimos seis. Estas últimas en 2001 y 2004, es decir, después de que un panista asumió la Presidencia de la República y de que la organización entrara en un proceso de tensiones permanentes. Una reproducción de los estatutos aprobados para 2001 puede consultarse en la revista *Voz y Voto*, núm. 107, 15 de enero de 2002. La discusión más relevante en el marco de la reforma de los estatutos de 2004, se dio en torno al artículo 37, relativo a los procedimientos para elegir candidato a Presidente de la República. Los aspectos más relevantes de la discusión puede revisarse en el artículo de Tania Hernández Vicencio, "Conflictos y transformación partidaria", *El Cotidiano*, núm. 133, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto de 2005.

³² Quizá el dato más claro de la visión sobre la eficiencia organizativa en la que el PAN ha sustentado su proceso de profesionalización interna, es que es el único partido que cuenta con la certificación internacional ISO 9001, una certificación generalmente realizada a empresas, y que en este caso avala los procedimientos internos de gestión y de resolución de conflictos, entre las distintas instancias del partido.

A 30 años de la crisis de los setenta que marcó un nuevo rumbo para Acción Nacional, este partido hoy enfrenta un nuevo momento crítico producto de las tensiones a las que ha sido sometida una estructura institucional que fue construida con otros fines, la cual ha tenido que adaptarse a los desafíos que impone la lucha electoral, así como a las consecuencias derivadas del desgaste por el ejercicio de gobierno y los conflictos internos por el control del partido entre las cuatro fracciones que integran actualmente al PAN, los tradicionalistas, la fracción pragmática, los neopanistas y la ultraderecha.

EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

DURANTE los últimos 30 años, la tendencia política que con mayor intensidad realizó una transformación tanto de sus estrategias como de su composición orgánica fue sin lugar a dudas la izquierda.³³ La reforma política de finales de los setenta obligó a cada uno de sus componentes a definir una cuestión que con el tiempo resultaría cardinal: participar o mantenerse al margen de los procesos electorales. A mediano plazo, todas o casi todas las agrupaciones de la izquierda se incorporaron a la lucha político electoral.

No obstante, los magros resultados electorales obtenidos por las diferentes organizaciones incidieron en la necesidad de buscar alianzas. Para las elecciones presidenciales de 1988, tanto la fusión del Partido Mexicano Socialista como la formación del Frente Democrático Nacional, presentaron al electorado dos alternativas unitarias que al final de la campaña confluyeron, al renunciar Heberto Castillo a la candidatura del PMS a favor del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

La postulación de Cárdenas como candidato, heredero histórico natural de la ideología y el movimiento cardenista, permitió aglutinar en torno a su figura una fuerza política en ascenso constante, de tal suerte que al FDN se le reconocieron casi seis millones de votos equivalentes al 31 por ciento de la votación. Por ello,

³³ Alberto Aziz, "La izquierda: un continente que se rehace", en Carlos Bazdresch *et al.* (comps.), *México, auge, crisis y ajuste*. México, FCE (El trimestre económico, 73*), 1992.

el reto político surgió cuando la organización tuvo que enfrentar el dilema de constituirse como partido o consolidarse como frente. La incapacidad de las fuerzas del FDN para contener el fraude electoral, así como la cantidad de votos reconocidos, derivaron en la necesidad de organizar un nuevo partido político que permitiera al nuevo cardenismo desarrollar su propia fuerza. Era el momento en que el movimiento se transformara en partido, pero la convocatoria para conformarlo no fue bien recibida por la mayoría de los partidos que conformaron el FDN y sólo el PMS aceptó la propuesta de Cárdenas para integrarse en un nuevo partido político.

El Partido de la Revolución Democrática es el principal saldo político de la competida contienda presidencial de 1988, resultado de la suma de una diversidad de organizaciones políticas que, más que un partido, se conformaba como una coalición de fuerzas en torno a la figura carismática de Cuauhtémoc Cárdenas. Desde su origen, el partido se planteó el problema de su integración y composición, vinculado a la relación con los movimientos y organizaciones sociales. Y si bien esto era parte de su fortaleza, también era en gran medida su debilidad, debido a que no era posible garantizar el auge permanente del movimiento popular.

Las mayores dificultades del PRD, además de políticas e ideológicas, han sido de carácter orgánico. Con perceptible presencia, aunque con diferente intensidad, las distintas corrientes de la izquierda mexicana aparecieron en la construcción del partido. A pesar de que hubo quienes redujeron los primeros pasos de la vida interna a las dos corrientes históricas (ex PRI *versus* izquierda), lo cierto es que el conjunto de fuerzas que le dieron origen era mucho más vasto. Asimismo, los grupos iniciales tendieron rápidamente a su desaparición, ya que pronto se decantaron para construir nuevas identidades, agrupamientos mayores que alcanzaron y otorgaron al partido una nueva composición y fisonomía.³⁴

Es posible aceptar que tanto la Corriente Democrática (CD) como el Partido Mexicano Socialista (PMS) eran las fuerzas más signifi-

³⁴Jorge Alcocer V., "PRD: la hora del Congreso", *Nexus*, núm. 155, noviembre de 1990. Jesús Galindo López, "Una lectura sobre el PRD", *El Cotidiano*, núm. 37, UAM, Azcapotzalco, septiembre-octubre de 1990.

cativas y numerosas en el inicio del PRD. A pesar de ello, ninguna de éstas era una agrupación consolidada. La CD se cohesionó a partir de dos documentos y el liderazgo cardenista de 1988. Sus vínculos anteriores eran muchas veces personales y de camarillas, antes que de ideas o grupos políticos. El PMS nunca llegó a ser un verdadero partido, sino la suma de organizaciones que se distribuían cuotas de poder de acuerdo con su fuerza original. A la hora del PRD ninguna de las fuerzas sostuvo la relación sino que se incorporaron de manera independiente al nuevo partido.³⁵

Al esfuerzo de construir un nuevo partido político también se sumaron muchos grupos de la izquierda radical enclavada en el movimiento social, que en los tiempos del PRD encontraron muchas coincidencias para participar en un esfuerzo unitario. Así surgió la corriente conocida como “trisecta”, aunque otras organizaciones radicales, también incorporadas al nuevo partido, decidieron mantenerse independientes.

Así, el PRD no resultó de una penetración o de una difusión territorial,³⁶ sino de la suma de un conjunto de organizaciones políticas con diferente presencia y profundidad en el territorio nacional, que se combinaron con la figura carismática de Cuauhtémoc Cárdenas. Al realizar su primer congreso en noviembre de 1990, se conformó un Consejo Nacional representativo de las fuerzas integrantes, resultado de una combinación de liderazgos y personalidades reconocidas en la izquierda mexicana. Por su parte, el propio Cárdenas fue electo por un periodo de tres años presidente del partido.³⁷

La breve historia del PRD puede ser dividida en tres etapas o periodos vinculados con sus tres sexenios de existencia. El primero que va de la elección de 1988 y la fundación del partido a la campaña electoral de 1994, que se caracteriza como una fase de

³⁵ Leonardo Valdés, *El PRD: la tercera opción mexicana*, UAM-Iztapalapa, 1993, mimeo.

³⁶ Angelo Panebianco, *op. cit.*

³⁷ El Consejo Nacional del PRD quedó conformado por todos los legisladores federales del partido, además de 21 miembros de la Corriente Democrática, 18 del ex PSUM-PCM, 12 del PPR, 9 de ACNR, 7 de Punto Crítico, 6 del MAS, 5 del ex PST, 4 de OIR, 3 del MAP, 3 del PMT, 2 del MRP, 2 de Cocei, uno del PRS y 4 independientes. Véase Miguel Ángel Romero, “PRD: el partido que nació el 6 de julio de 1988 o el que se fundó el 5 de mayo de 1989”, *El Cotidiano*, núm. 42, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto de 1991.

consolidación a pesar de los embates del régimen autoritario. La segunda se desarrolla a partir de 1995 y llega a la elección de 2000, periodo que se singulariza por una mínima institucionalización y profesionalización del partido, aun cuando se produce el fortalecimiento de las corrientes internas. La última etapa que inicia con el ocaso de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, se distingue por la fuerte disputa entre las corrientes internas para alcanzar la dirección del partido, pero también por la renovación carismática que recae en Andrés Manuel López Obrador.

Los rasgos que explican la senda del PRD se originan por tratarse de un nuevo partido, de izquierda y opositor radical al régimen de partido hegemónico. A pesar de las dificultades que esto representó y la dureza del gobierno mexicano para obstaculizar su construcción, a fin de cuentas su creación y desarrollo incidió notablemente en la democratización del régimen político.³⁸ Empero, el partido tenía que formarse en la lógica de los partidos modernos, electoral y profesionalmente mucho más allá de las rígidas estructuras y prácticas de las viejas organizaciones de izquierda. Ahora se trataba de buscar y competir por el poder, no reducir su participación a la simple búsqueda de espacios políticos.

De acuerdo con Cárdenas, la vía fundamental para construir el partido tenía una relación estrecha con los procesos electorales.³⁹ En la estrategia del PRD las elecciones se convirtieron en el espacio que les daría cohesión interna y experiencia política. Con todo y la decisión gubernamental de relegarlo, el partido logró mejorar en cada elección su posición política, su cantidad y porcentaje de votos, hasta llegar a constituirse en la tercera fuerza a nivel nacional en las elecciones federales de 1991, cuando alcanzó casi dos millones de votos. Y aunque el PRD se ubicó como la tercera fuerza electoral, en siete entidades se situó en segundo lugar (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Tabasco), así como en 77 de los 300 distritos electorales federales.

³⁸ Kathleen Bruhn, *Takin on Goliath*, Pensilvania, The Pensilvania State University Press, 1997.

³⁹ Jesús Galindo, "Las prioridades nacionales. Una entrevista con Cuauhtémoc Cárdenas", *Nexos*, núm. 151, julio de 1990.

Al iniciar el año de 1993 Cuauhtémoc Cárdenas aceptó la candidatura presidencial que le propuso un grupo de ciudadanos, con lo cual dejaba la presidencia del partido. Con ello, vendría el relevo durante el II Congreso Nacional en el mes de julio. Sería Porfirio Muñoz Ledo el nuevo dirigente, bajo una coalición denominada "Arco iris" por la amplitud de fuerzas que lo cobijaron. Las decisiones del congreso no fueron fáciles para el PRD, ya que sólo la figura de Cárdenas permitió que la confrontación no llegara a la ruptura y a las deserciones. Las decisiones que lo permitieron fueron dos, la de conformar el Consejo Nacional con base en la proporcionalidad de quienes asistieron al congreso y la creación de la Secretaría General que iba a recaer en la fuerza que alcanzara el segundo lugar (siempre y cuando la primera no tuviera el doble de votos que la segunda). Por su parte, Cárdenas negoció que el 50 por ciento de las candidaturas fueran para las organizaciones que hicieran alianzas políticas con el partido.

La lucha por las posiciones internas ha sido un elemento central en la vida del PRD. A pesar de que en su nacimiento se explicitó que "no iba a constituirse como un partido de cuotas de poder repartidas entre las corrientes", la dinámica de su integración excluyó al movimiento social y privilegió la presencia y el desarrollo de nuevas corrientes al interior del partido. Aunque existe una amplia discusión sobre el papel que deben tener las corrientes, se ha fortalecido la idea de que no sólo tiene que garantizarse el derecho a formarlas sino que es necesaria su reglamentación para acceder proporcionalmente a las distintas posiciones.

Después de la elección presidencial de 1994, en la que Cuauhtémoc Cárdenas quedó en un distante tercer lugar, el PRD entró en un importante debate interno sobre su línea política y su relación con el gobierno. Entre el radicalismo de Cárdenas y el protagonismo de Muñoz Ledo, entre la idea de un gobierno de salvación nacional y la de transición pactada, los perredistas llegaron a su tercer congreso en agosto de 1995 con el estigma de la ruptura interna. Sin embargo, se impuso la cordura, la tolerancia y la unidad. Al ceder en su rígida postura los cardenistas, la lectura fue que ganó la posición conciliadora de Muñoz Ledo.

No obstante, un año después, en 1996, las fuerzas se volverían a tensar con la elección del nuevo presidente del partido. Cárdenas apoyaría a Andrés Manuel López Obrador, quien disputaría a Heberto Castillo y a Amalia García la presidencia. Los perredistas dejaron claro la necesidad de una renovación generacional en la dirección del partido. Ante la creencia casi generalizada de que el partido en manos de López Obrador desarrollaría un proceso de radicalización y amplia confrontación con el gobierno, la perspectiva de una nueva reforma política y de una mayor presencia del PRD permitieron el desarrollo de una etapa de mayor institucionalización del partido. Con el fin de proyectar al partido hacia el año 2000 el nuevo presidente se propuso profesionalizar al partido e implementó una nueva estrategia electoral, la cual tuvo amplio éxito en las nuevas condiciones de la competencia electoral, en la que aumentarían la credibilidad, recursos económicos con el financiamiento público y los espacios en los medios de comunicación.⁴⁰

El éxito electoral no se detuvo en la elección federal de 1997 y la conquista del gobierno en el Distrito Federal, sino que se extendió a la obtención de las gubernaturas en Zacatecas, en Tlaxcala y en Baja California Sur. En estas elecciones el PRD postuló candidatos que habían quedado fuera en los procesos internos del PRI, pero que los resultados dejaban ver que en realidad habían sido marginados en procesos excluyentes y amañados. Con estos triunfos en la bolsa, el PRD se dispuso a enfrentar la elección del año 2000 con la tercera candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. El primer tropiezo, que prefiguraba un posible nuevo fracaso, fue la torpe y descuidada renovación de la dirigencia en 1999.

Ciertamente, no es posible culpar a la confrontación entre las corrientes del fracaso electoral de Cárdenas en el año 2000, el cual es necesario entender a partir del desinterés del electorado por un proyecto que parece inmerso en el viejo régimen. Sin embargo, es muy sintomático que cuando los candidatos a dirigir el partido tuvieron su origen en la izquierda, las cosas han resultado muy

⁴⁰ Adriana Borjas Benavente, *Partido de la Revolución Democrática. Estructura, organización interna y desempeño público: 1989-2003*, México, Gernika, 2003.

complicadas. En buena medida, esto es producto tanto de la debilidad como del propio equilibrio de poder entre las corrientes, pero que al no establecer un arreglo institucional, terminan por devorarse entre ellas. Los desacuerdos únicamente generan incertidumbre y alejamiento de la militancia y de los simpatizantes, además de las severas críticas en los medios de comunicación.⁴¹

Por todo ello, ante el ocaso de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas ha surgido como nuevo eje articulador del partido Andrés Manuel López Obrador, en buena medida por las posibilidades que tiene de acceder, de acuerdo con las encuestas, a la Presidencia de la República. Lo cierto es que el PRD sigue requiriendo, ante la falta de desarrollo institucional, de una figura fuerte por encima de las corrientes internas. El camino hacia la construcción de su candidatura presidencial para el 2006 no deja lugar a dudas y, el partido, incluidas sus corrientes, al margen de ser un ancla para cualquier candidato, se encuentra subordinado a sus designios y a sus intereses.

El PRD es hoy, en lugar de una organización de los ciudadanos, un partido de políticos profesionales, ya que en él no hay lugar para la participación sistemática de los militantes de base. El partido centra su actividad en las elecciones, en sus espacios parlamentarios y de gobierno y dedica muy poco tiempo a la capacitación de sus cuadros y a su desarrollo institucional. Y aunque en la elección de la dirigencia en 2002, cuando triunfó la planilla de Rosario Robles, participaron más de 700,000 miembros,⁴² el PRD es un partido de políticos y sus clientelas en el que su estructura interna es su talón de Aquiles.⁴³

COMPETENCIA PARTIDARIA EN MÉXICO

ES IMPORTANTE señalar que en los últimos 15 años no ha existido en México una tendencia unívoca ni homogénea del voto ciuda-

⁴¹ Víctor Hugo Martínez González, *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del PRD, 1989-2004*, México, Plaza y Valdés-UNAM-FLACSO-CEPSM, 2005. El autor distingue la dirigencia de López Obrador y la de Amalia García entre una institucionalización incipiente y una institucionalización deficiente.

⁴² Miguel Ángel Romero Miranda y Javier Gutiérrez Rodríguez, "PRD: la hegemonía de las corrientes", *El Cotidiano*, núm. 114, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto de 2002.

⁴³ Enrique Semo, *La búsqueda*, México, Océano, 2003.

dano. En términos generales lo único factible de comprobar es una tendencia de larga duración en la que el PRI aparece con una propensión hacia la baja, mientras la oposición, al beneficiarse de esa pérdida de votos, presenta una línea ascendente. A este desarrollo global es posible caracterizarlo como un largo y profundo periodo de desalineamiento y realineamiento partidario electoral.⁴⁴ En estricto sentido, no se trata solamente de una pérdida de apoyo electoral del partido oficial, a partir de un voto de castigo y una ganancia circunstancial de los opositores. Se observa un proceso mucho más profundo en el que mientras el PRI va perdiendo adeptos, los otros partidos, particularmente el PAN y el PRD, los van consolidando a su favor. En este sentido estamos hablando de la pérdida y ganancia de lealtades partidarias, antes que meramente de apoyo electoral.⁴⁵

Es posible mostrar que los partidos opositores han ido ganando una base electoral, pero también que a través de varios procesos, su proporción de votos y su tendencia electoral se ha ido consolidando. En la medida en que al PRI se le caen ciertos estados al sobrevenir una baja en su votación, la oposición ha logrado mantener en ellos una fuerza electoral estable. Este derrotero tiene que ver con las afinidades que los electores han logrado establecer con los partidos, lo que éstos representan, así como la perspectiva y percepción que los ciudadanos tienen de la política como resultado de su acercamiento e identificación con un partido.

Debemos mencionar que a lo largo de los años ha habido ciertos procesos electorales que se significaron por su competitividad, por lo cual representaron un impulso formidable para el desarrollo de la transición política. Ha habido también un aumento generalizado de la competitividad, aunque no parece haber una sola lógica, ni mucho menos una explicación única que nos permita presentar de manera cómoda el desarrollo del comportamiento electoral durante las últimas dos décadas. La elec-

⁴⁴Russel J. Dalton, Scott C. Flanagan y Paul A. Beck, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1984.

⁴⁵Ivor Crewe y David Denver (eds.), *Electoral Change in Western Democracies. Patterns and Sources of Electoral Volatility*, Londres, Croom Helm, 1985.

ción de 1988 perfiló la crisis y la ruptura del sistema de partido hegemónico en México. Sin dejar de manifestarse este tipo de sistema, surgió en el imaginario nacional la posibilidad de derrotar al partido oficial cuando la ciudadanía lo rechazó en diversas entidades. Con ello, aumentó la capacidad competitiva opositora prefigurándose un sistema partidario más plural y fragmentado.

Una lectura sincrónica y diacrónica sobre la fragmentación permiten examinar la intensidad del reordenamiento del sistema de partidos en México. En lo que consideramos el tránsito de la zona de la no competencia a la zona de la competencia, mucho ha tenido que ver este intenso proceso de cada vez mayor fragmentación. Desde luego que los niveles de fragmentación son muy disímolos en las diferentes entidades. No obstante, lo que habrá que apreciar, además de su evolución, es si este fenómeno tiende o no a ser cada vez más homogéneo en las entidades del país.

En 1988 fueron 20 las entidades que alcanzaron una fragmentación mayor a dos puntos y sólo una, Baja California, alcanzó los tres puntos. En esa elección, el indicador del número efectivo de partidos a nivel nacional alcanzó 2.64 puntos.⁴⁶ Sin embargo, fueron 11 los estados en los que imperó el sistema de partido hegemónico, ya que en ellos sólo se obtuvo una fragmentación entre uno y dos puntos. Asimismo, la desviación estándar entre las 32 entidades del país alcanzó 0.42 puntos (véase cuadro sobre el número efectivo de partidos).

En 1991, cuando la elección mostró la recuperación oficial, volvió a manifestarse con gran fuerza el sistema de partido hegemónico, ya que 17 estados tuvieron una fragmentación entre uno y dos puntos. La pauta de dos puntos se redujo ahora a 13 estados y únicamente dos (el Distrito Federal y el Estado de México) alcanzaron los tres puntos. De tal suerte, el tamaño de la fragmentación a nivel nacional se redujo a 2.38 puntos, aunque la desviación estándar entre las entidades quedó prácticamente igual que en 1988 al alcanzar 0.41 puntos. Ciertamente, los niveles en la mayoría de los casos se redujeron, por lo que la pauta bipo-

⁴⁶Para la elección de 1988 agregamos los resultados de los partidos que participaron en el Frente Democrático Nacional. Ciertamente, los partidos del frente no postularon en todos los distritos candidaturas comunes, sin embargo, la fuerza que alcanzaron se debió básicamente a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas.

CUADRO I
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS

<i>Entidad</i>	1988	1991	1994	1997	2000	2003
B.C.	3.01	2.43	2.52	2.97	2.50	3.13
Chihuahua	2.16	2.24	2.26	2.78	2.41	2.50
D.F.	2.88	3.59	3.49	3.31	3.45	3.40
Jalisco	2.96	2.18	2.64	2.91	2.54	3.01
México	2.73	3.01	3.14	3.50	3.13	3.49
Aguascalientes	2.68	2.06	2.72	3.02	2.49	3.02
Colima	2.55	2.15	2.57	3.05	2.79	2.91
Guanajuato	2.98	2.50	2.50	3.12	2.30	3.05
Guerrero	2.03	2.17	2.67	2.52	2.63	2.94
Michoacán	2.26	2.53	2.87	3.09	3.10	3.72
Morelos	2.42	2.17	2.83	3.14	2.96	4.41
Campeche	1.76	1.58	2.59	2.74	2.87	2.84
Chiapas	1.25	1.68	2.73	2.74	2.88	3.91
Nuevo León	1.73	1.86	2.40	2.44	2.42	2.43
Oaxaca	1.97	1.80	2.68	2.75	2.98	3.41
Quintana Roo	1.87	1.67	2.51	3.02	2.94	4.12
Veracruz	2.12	1.73	2.68	3.21	2.98	3.47
Durango	2.30	2.33	2.85	3.67	2.64	2.56
Querétaro	2.07	1.88	2.26	2.85	2.60	2.78
S.L.P.	1.92	2.00	2.26	2.84	2.56	2.77
Sonora	1.79	1.89	2.78	3.17	2.72	2.89
Tabasco	1.62	1.78	2.20	2.30	2.87	2.55
Yucatán	1.77	1.95	2.15	2.41	2.23	2.53
Coahuila	2.43	2.20	2.78	2.86	2.51	2.87
Hidalgo	1.97	1.85	2.28	2.85	2.85	3.16
Puebla	2.22	1.95	2.71	2.96	2.71	2.93
Sinaloa	2.11	1.96	2.51	3.08	2.47	2.81
Tamaulipas	2.08	2.24	2.97	2.96	2.50	2.77
B.C.S.	2.39	1.99	2.27	3.09	3.08	3.15
Nayarit	2.07	1.91	2.45	2.80	2.69	3.02
Tlaxcala	2.11	1.77	2.62	3.47	3.18	3.75
Zacatecas	1.97	1.70	2.30	2.90	3.05	3.08
Nacional	2.64	2.38	2.88	3.42	3.00	3.52

lar del proceso anterior dio paso a una mayor presencia del sistema de partido hegemónico.

A pesar de la cómoda victoria del PRI en 1994, esta elección resultó bastante reveladora, cuando en ninguna entidad logró sostenerse el sistema de partido hegemónico. En este proceso, todos los estados tuvieron al menos dos puntos de fragmentación, con lo cual 30 estados presentaron una pauta de sistema bipartidista y dos, de nueva cuenta el Distrito Federal y el Estado de México rebasaron los tres puntos. Aumentó a nivel nacional en número efectivo de partidos para alcanzar 2.88 puntos y disminuyó sensiblemente la desviación estándar, la cual se redujo a 0.29 puntos.

En todo caso, lo realmente significativo de esta elección es que entró en crisis terminal el sistema de partido hegemónico. Y no es que las ventajas del partido oficial hayan dejado de manifestarse, sobre todo en el tamaño de los recursos ejercidos en la campaña electoral, sino que la ciudadanía puso en jaque la hegemonía priísta en las urnas. El PRI obtuvo un porcentaje de votación muy parecido al de 1988, sin embargo, la diferencia de 1994 fue que el comportamiento entre las entidades resultó más homogéneo. Mientras en 1988 la caída del PRI, aunque contundente, se redujo a unas cuantas entidades, en la elección de 1994 el partido oficial tenía serios competidores en prácticamente todas las entidades del país.

La elección de 1997 confirmó que el sistema de partido hegemónico había pasado a mejor vida, ya que tampoco volvió a aparecer un estado con una votación que reflejara este tipo de sistema. Ahora hubo 18 estados que presentaron una fragmentación entre dos y tres puntos y fueron 14 los que lograron más de tres. Con ello, la fragmentación a nivel nacional aumentó a 3.42 puntos, aunque la desviación resultó de 0.30 puntos, prácticamente la misma que en la elección anterior. De hecho, la fragmentación más baja se presentó en los estados de Guerrero, Nuevo León, Tabasco y Yucatán, en los que hubo una competitividad muy intensa entre dos fuerzas políticas y sólo una escasa presencia de un tercer partido.

Ahora ya no sólo el Distrito Federal y el Estado de México alcanzaron una fragmentación de tres puntos. En esta ocasión los estados que protagonizaron la ruptura de 1988 también se sumaron al formato de pluralidad, aunque tal vez más sorprendente fue que cinco estados, Baja California Sur, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Veracruz, pasaron de tener en 1991 un sistema de partido hegemónico a uno plural en 1997. Sin embargo, el aspecto que debe destacarse es el tamaño de la fragmentación del conjunto nacional, la cual llegó por primera vez a manifestarse por encima de los tres puntos. En este sentido, puede decirse que se expresó en las urnas un sistema de pluralismo moderado.

La elección del año 2000, con la polarización que imprimió al proceso el voto útil de la candidatura de Vicente Fox, redujo nuevamente la fragmentación del sistema de partidos. Ahora fueron 26 estados los que alcanzaron entre dos y tres puntos de fragmentación, y únicamente seis los que superaron los tres puntos. A nivel nacional se alcanzaron 3.00 puntos, aunque la desviación estándar quedó estacionada en 0.29 puntos.

También es posible observar que la gran mayoría de los estados ubicados entre dos y tres puntos, se encuentran más cerca del tres que del dos. De hecho, los estados que no llegaron a alcanzar el 2.5 de fragmentación, son algunos en los que el panismo se ha consolidado desde hace ya varios procesos electorales y en los cuales fue considerable la votación de la Alianza por el Cambio. Los ocho estados que se ubicaron en ese nivel fueron Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Sinaloa (por la candidatura priísta de Francisco Labastida, originario de esa entidad), Tamaulipas y Yucatán. Por otra parte, las entidades que tuvieron una presencia de más de tres puntos fueron precisamente aquellas en las que se ha asentado la fuerza de la izquierda, tales como Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas. En estas entidades, la polarización que logró otorgarle a la elección la candidatura de Fox, junto con la presencia de las fuerzas de izquierda y la presencia tradicional del PRI, permitieron que la fragmentación alcanzara tres puntos.

La elección de 2003 presentó una situación novedosa para el sistema partidario mexicano. Dos entidades, Morelos y Quintana Roo rebasaron cuatro puntos de fragmentación. Quince entidades tuvieron entre dos y tres puntos y otras 15 se ubicaron arriba de tres. Lo que estos datos reflejan es que encontramos un formato bipartidista y un formato pluripartidista, bastante balanceado en el escenario nacional. El formato bipartidista indica que existen dos fuerzas que prioritariamente luchan por el triunfo electoral. El pluripartidista no se trata en todos los casos exclusivamente de tres partidos, sino que el formato puede resultar de la suma de un tercer y un cuarto partido, producto del desempeño del Partido Verde Ecologista de México en la elección de ese año.

Para analizar los resultados de las entidades a lo largo de los seis procesos electorales decidimos agruparlas de acuerdo con los momentos de ruptura y cambio electoral. Podemos comprobar que efectivamente se observan las rupturas y si, en todo caso, se sostiene posteriormente un comportamiento relativamente parecido. Es posible por ello observar los cambios bruscos y los periodos de continuidad, así como las entidades que han adquirido un perfil definido de sistema partidario y las que todavía siguen presentando ajustes significativos. Para ello establecimos que un cambio que rebase medio punto puede ser indicativo de un ajuste del sistema, mientras que si no llega al menos a medio punto, entonces se percibe cierto matiz de perdurabilidad.

El primer grupo, en el que empezó el reordenamiento partidario poco antes de 1988, presenta desde la elección de 1991 hasta la del año 2003 una clara propensión a la continuidad en su fragmentación. Ciertamente no encontramos una tendencia única o generalizada, ya que podemos observar tres estados, Baja California, Chihuahua y Jalisco, con una fuerte polarización entre dos fuerzas políticas, mientras el Distrito Federal y el Estado de México sostienen a lo largo de los años una polarización con presencia plural. Los cambios, sin embargo, nunca llegaron a ser bruscos o excesivos en ninguna entidad, de lo cual se infiere que han terminado por asentarse los dos tipos de sistema partidarios.

El segundo grupo, el que exhibió una drástica ruptura en la elección de 1988, presentó desde entonces una clara tendencia al reordenamiento del sistema de partidos. En este grupo sí observamos cambios un poco más bruscos a través de los distintos procesos, ya que Aguascalientes y Guanajuato nos muestran un mayor reacomodo de las fuerzas políticas, aunque los otros cuatro, Colima, Guerrero, Michoacán y Morelos presentan mayor constancia y perdurabilidad. No obstante, únicamente el estado de Michoacán ha logrado sostener una tendencia plural durante dos procesos, mientras los otros cinco, salvo en la elección de 1997, siempre han reflejado la presencia de dos fuerzas políticas. De cualquier forma, este grupo de estados ha mostrado un perfil bastante definido de su sistema partidario.

El siguiente grupo, el que reflejó con mayor intensidad la crisis política de 1994, tuvo efectivamente en ese año su momento crítico de reordenamiento, cuando las entidades dejaron atrás el sistema de partido hegemónico. Asimismo, llama la atención que a partir de esa elección todos los estados de este grupo han presentado cierta línea de continuidad en su fragmentación y, ninguno de ellos, ha vuelto a tener ajustes significativos. Si bien en 1997 Quintana Roo y Veracruz llegaron a alcanzar tres puntos de fragmentación, en el 2000 ninguno presentó una pauta de pluralismo moderado. De cualquier forma, con la excepción de Nuevo León, todos ellos se encuentran muy cerca de contar con tres partidos.

El conjunto de estados que nos ha presentado una tendencia con descenso priísta y ascenso opositor de larga duración, es un bloque que nos deja ver un aumento constante en su fragmentación. Lo anterior fue notorio al menos desde la elección de 1988 hasta la de 1997, ya que en el proceso del año 2000 encontramos una disminución general de la misma. No obstante, puede apreciarse en el grupo cierta continuidad en su fragmentación, pues sólo el estado de Durango presentó cambios bruscos durante tres procesos electorales, cuando elevó su nivel entre 1991 y 1997, y en la última elección mostró una disminución bastante drástica. Ciertamente, aunque pueden llegar a observarse en los otros estados cambios sensibles en su fragmentación, se trata sin duda de casos aislados.

En el quinto grupo, el de los estados que no han presenciado la alternancia política, se observa en su fragmentación un cambio fuerte y significativo entre 1991 y 1994. Por lo demás, con la excepción del estado de Sinaloa, parece haber una línea de continuidad generalizada que ubica al grupo en una fragmentación bipolar, aunque en la elección de 1997 se acercó bastante a la pauta de pluralismo moderado. Este conjunto estatal es, a final de cuentas, un claro ejemplo de la doble segmentación que encontramos, cuando en ciertas partes de un estado la polarización se presenta entre dos partidos, mientras en otras regiones se produce entre otros dos.

El sexto y último grupo presenta dos periodos de fuertes cambios, el primero entre 1991 y 1994 y el segundo entre 1994 y 1997. Cabe destacar, sin embargo, que en estos dos procesos el ajuste es hacia el aumento de la fragmentación, la cual en tres de los cuatro estados se encuentra hacia el año 2000 sobre los tres puntos. De tal suerte, lo que en este grupo se puede constatar es la falta de continuidad del sistema partidario, ya que tenemos ante nosotros significativos ajustes en cada proceso. No obstante, en este grupo parece estarse consolidando una pauta de interacción partidaria de pluralismo moderado (véase cuadro 2).

CUADRO 2
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS

<i>Entidad</i>	1988	1991	1994	1997	2000	2003
Aguascalientes	2.68	2.06	2.72	3.02	2.49	3.02
B.C.	3.01	2.43	2.52	2.97	2.50	3.13
B.C.S.	2.39	1.99	2.27	3.09	3.08	3.15
Campeche	1.76	1.58	2.59	2.74	2.87	2.84
Coahuila	2.43	2.20	2.78	2.86	2.51	2.87
Colima	2.55	2.15	2.57	3.05	2.79	2.91
Chiapas	1.25	1.68	2.73	2.74	2.88	3.91
Chihuahua	2.16	2.24	2.26	2.78	2.41	2.50
D.F.	2.88	3.59	3.49	3.31	3.45	3.40
Durango	2.30	2.33	2.85	3.67	2.64	2.56
Guanajuato	2.98	2.50	2.50	3.12	2.30	3.05
Guerrero	2.03	2.17	2.67	2.52	2.63	2.94
Hidalgo	1.97	1.85	2.28	2.85	2.85	3.16

CUADRO 2 (Continuación)

<i>Entidad</i>	<i>1988</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>
Jalisco	2.96	2.18	2.64	2.91	2.54	3.01
México	2.73	3.01	3.14	3.50	3.13	3.49
Michoacán	2.26	2.53	2.87	3.09	3.10	3.72
Morelos	2.42	2.17	2.83	3.14	2.96	4.41
Nayarit	2.07	1.91	2.45	2.80	2.69	3.02
Nuevo León	1.73	1.86	2.40	2.44	2.42	2.43
Oaxaca	1.97	1.80	2.68	2.75	2.98	3.41
Puebla	2.22	1.95	2.71	2.96	2.71	2.93
Querétaro	2.07	1.88	2.26	2.85	2.60	2.78
Q. Roo	1.87	1.67	2.51	3.02	2.94	4.12
S.L.P.	1.92	2.00	2.26	2.84	2.56	2.77
Sinaloa	2.11	1.96	2.51	3.08	2.47	2.81
Sonora	1.79	1.89	2.78	3.17	2.72	2.89
Tabasco	1.62	1.78	2.20	2.30	2.87	2.55
Tamaulipas	2.08	2.24	2.97	2.96	2.50	2.77
Tlaxcala	2.11	1.77	2.62	3.47	3.18	3.75
Veracruz	2.12	1.73	2.68	3.21	2.98	3.47
Yucatán	1.77	1.95	2.15	2.41	2.23	2.53
Zacatecas	1.97	1.70	2.30	2.90	3.05	3.08
<i>Nacional</i>	<i>2.64</i>	<i>2.38</i>	<i>2.88</i>	<i>3.42</i>	<i>3.00</i>	<i>3.52</i>
<i>Dsv. St.</i>	<i>0.42</i>	<i>0.41</i>	<i>0.29</i>	<i>0.30</i>	<i>0.29</i>	<i>0.48</i>

Después de examinar cómo se comportaron los niveles de fragmentación estatal durante seis procesos electorales, además de realizar un seguimiento de los distintos grupos estatales entre 1988 y el año 2003, podemos decir que fue en estos años cuando se proyectó la crisis del sistema de partido hegemónico y el arribo a un nuevo sistema de mayor pluralidad. Como en otros aspectos, una mayor fragmentación se evidenció primeramente en los escenarios con un desarrollo socioeconómico más avanzado, aunque después esa pauta se generalizó en todo el país. La mayor parte de los estados fueron pasando a expresar un sistema bipolar mientras el país se encaminaba hacia un sistema de pluralismo moderado. Ahora también se camina, aunque lentamente, hacia el pluripartidismo.

Si el proceso electoral de 1988 mostró la posibilidad de encarar y derrotar al sistema de partido hegemónico, la elección de 1991 evidenció la necesidad del autoritarismo mexicano para sustentarse en él. Fue, sin embargo, el incómodo y contravertido proceso de 1994 el que finalmente patentizó la ruptura del viejo sistema. No obstante haber triunfado el PRI de manera amplia en todo el país, la fragmentación partidaria nos habría de mostrar que había surgido un sistema con una mayor pluralidad, cuando todas las entidades del país alcanzaron una fragmentación de más de dos puntos.

Los siguientes procesos no sólo permitieron comprobar la desaparición del sistema de partido hegemónico, sino que la fragmentación partidaria mostraría la presencia de un sistema de pluralismo moderado. Desde la elección de 1997 se alcanzó una fragmentación muy amplia, cuando tres fuerzas políticas lograron un gran equilibrio en la representación política nacional, a partir de una fuerte capacidad competitiva tanto en una buena cantidad de distritos electorales, como por su votación nacional. La elección de 2000 si bien presentó una disminución de la fragmentación, logró sostener la presencia de tres fuerzas, lo cual se confirmó en el 2003.

En 1997 la votación a favor del PRD, impulsada desde la candidatura para jefe de gobierno en el Distrito Federal de Cuauhtémoc Cárdenas, elevó sensiblemente la fragmentación en el país, permitiendo que 12 estados pasaran de una pauta bipolar a una de tres fuerzas. En el año 2000 la polarización que impulsó la candidatura de Vicente Fox a la Presidencia de la República, bajó el nivel de fragmentación, y de 14 estados con pluralismo moderado que hubo en 1997, se redujeron a seis en el 2000. Cabe aclarar, sin embargo, que ocho entidades, el Distrito Federal, Guerrero, Michoacán, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas, tuvieron un aumento en su fragmentación. El año de 2003 se caracteriza porque aumentó la fragmentación, no sólo respecto al 2000, sino también en relación con 1997.

Finalmente es posible hacer una valoración general sobre los cambios y continuidades de la fragmentación en las entidades federativas. En primer lugar habría que enfatizar que desde el

año de 1994, cuando 17 entidades pasaron a formar parte de la pauta bipolar, no quedó ninguna que siguiera expresando el sistema de partido hegemónico. Desde entonces, 15 estados sostuvieron a largo plazo una fragmentación entre dos y tres puntos, con lo cual se ha ido asentando en ellos un formato bipartidista. Hay otros 10 estados que, entre la elección de 1997 y el año 2000, cambiaron su formato. Nueve alcanzaron tres puntos en 1997, pero en la siguiente elección regresaron al formato bipartidista. Uno más, Zacatecas, pasó a tener más de tres puntos en el 2000. Por último, hay otras cinco entidades, el Distrito Federal, el Estado de México, Michoacán, Baja California Sur y Tlaxcala, que sostuvieron un formato tripartita en las dos últimas elecciones.

UNA BREVE CONCLUSIÓN

a) En México el fortalecimiento del sistema de partidos se dio a partir del cambio de una estructura de competencia interpartidaria cerrada a una estructura de competencia abierta. Con ello se dio, en buena medida, la transición política a la democracia.

b) Las modificaciones del sistema partidario obligaron a la transformación de los partidos mismos, particularmente de sus funciones, sus estructuras y composición orgánica, básicamente con el fin de participar en y ganar las elecciones.

c) A lo largo de los últimos 15 años se ha producido un proceso de realineamiento electoral en el país, en donde las fuerzas políticas avanzan en un cada vez mayor equilibrio de fuerzas. De un sistema de partido hegemónico se ha llegado a un sistema de pluralismo moderado con tres fuerzas que propician un equilibrio determinado en cada entidad federativa.

d) La transformación estructural que se ha producido en los partidos ha sido hasta hoy coyuntural, de corto plazo, lo cual implica que hasta hoy no se ha producido una vinculación de los partidos con capas más amplias de la sociedad y que al mismo tiempo les permita mantener el control de su cambio identitario.

e) Las estructuras partidarias de los tres principales partidos han tenido diferencias en su proceso de transformación, debido

a las dificultades para enfrentar su propia configuración organizativa. Lo anterior implica que los tiempos y las formas que sellen los cambios se darán en función de la rigidez o de la pesadez de sus propias estructuras organizativas.

f) Los cambios de los partidos han experimentado un desarrollo organizativo acelerado, lo que no necesariamente ha abonado en la dirección de su desarrollo institucional.

g) Las estructuras paralelas, clientelares, así como las redes organizativas y ciudadanas que han implementado para completar la movilización del voto electoral, han contribuido a la función de los partidos como organizadores y estructuradores del voto ciudadano. No obstante, dichas redes y estructuras alternas o paralelas, no necesariamente han representado un beneficio de largo plazo para las instituciones políticas, en la medida en que no existe un compromiso formal de retroalimentación hacia el partido, ya que se produce un vínculo exclusivamente con los liderazgos a partir de los cuales se integran a la actividad política.

h) Lo anterior muestra la operación de apoyos efímeros que no necesariamente contribuyen a ampliar, por ejemplo, la base militante, o que no logran ser aprovechados ampliamente en términos de la generación de propuestas para enriquecer el programa político y de gobierno de los partidos.

*Las transformaciones
del gobierno local del Distrito Federal.
De la liberalización política
a la democratización: 1977-2004*

PRESENTACIÓN

LOS CAMBIOS que han tenido lugar en el régimen político del Distrito Federal (en adelante D.F.) entre 1977 y 2004 constituyen en conjunto, uno de los capítulos a partir del cual es posible evaluar las transformaciones del sistema político mexicano en el periodo de la transición democrática. Para mostrarlo realizamos un recorrido histórico que periodiza, describe y analiza las etapas de cambio del régimen jurídico-político de la ciudad capital. El recorrido muestra plenamente la transformación institucional que ha tenido el gobierno de la ciudad de México en los últimos 30 años; muestra también, las bases de lo que el día de hoy son los pilares institucionales para la expresión de una nueva ciudadanía dispuesta a la movilización política y de una sociedad que ha podido establecer canales básicos de comunicación con su gobierno local.¹

Los esfuerzos políticos y sociales por la democratización del D.F. han conducido a cambios en la forma de gobierno del D.F. que, dada su profundidad, pueden y deben ser considerados como piezas importantes del cambio nacional iniciado a mediados de los años setenta del siglo xx;² de ahí la importancia de ofrecer un

¹En relación con la idea de ciudadanía cfr. Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Indesol, 2004, y Lucía Álvarez, *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Plaza y Valdés, 2004.

²En cuanto a los conceptos de régimen político, sistema político, liberalización y transición democrática, los autores del libro hemos convenido un sentido general en la

trabajo dedicado a las etapas y experiencias de la reforma institucional y legal que han posibilitado la existencia de un conjunto de órganos de gobierno locales en la ciudad de México, así como la construcción de diversos mecanismos e instrumentos para la participación ciudadana (algunos de ellos verdaderas innovaciones en el marco constitucional y legal de las entidades federativas en nuestro país).

Los marcos teóricos que utilizamos para el análisis del cambio en el régimen político y las prácticas ciudadanas en el D.F. son las tesis sobre los procesos de liberalización política y el paradigma (original) de la transición, aplicados al estudio de los sistemas políticos que han abandonado modelos de gobierno de signo autoritario y transitado a sistemas democráticos en el lapso de los últimos 20 años.

Así la tesis central del capítulo es que en el territorio del D.F. ha tenido lugar un complejo y profundo proceso de cambio político de signo democrático entre 1977 y el 2004; proceso en el que el D.F. dejó de ser el centro autoritario del sistema político nacional y también el espacio de operación del poder del presidencialismo y de su partido hegemónico;³ en ese proceso de transformación jurídico-política el territorio de la capital del país ha visto renacer un marco legal y un grupo de instituciones que constituyen el día de hoy, la estructura de un sistema de gobierno local conformado a través de procesos de participación ciudadana.

El nuevo gobierno de la ciudad de México cumple desde 1997 funciones políticas y administrativas que anteriormente eran desempeñadas por las autoridades federales en el D.F.; y pese a que la reforma ha tenido capítulos relevantes en 1987,

terminología de la obra, misma que se encuentra establecida tanto en la presentación como en el capítulo uno.

³ Con la expresión de *centro autoritario* queremos acentuar el rasgo geográfico del poder del presidencialismo y del resto de fuerzas y actores del viejo régimen político que actuaron geográficamente desde el territorio de la capital de la República como un espacio de control y ejercicio del poder político que terminó por ser el símbolo del *centro autoritario de la hegemonía política*, no por ser la capital del país y residencia de los poderes federales, sino por el grado de concentración y control político que se ejerció sobre el resto del territorio nacional.

1993 y 1996, se encuentra incompleta ya que hay todavía aspectos de fondo pendientes por redefinir y otros por transformar.⁴

Desde nuestro punto de vista, sin la reforma democrática del régimen político de la capital del país, la transición nacional estaría menos consolidada de lo que está. Al respecto nos preguntamos, ¿en un proceso de transición democrática, había acaso la posibilidad de que la capital del país permaneciera exclusivamente administrada por una burocracia organizada verticalmente desde el Poder Ejecutivo y no gobernada por consenso ciudadano?, ¿hubiera sido posible mantener la legitimidad del ejercicio de la autoridad del gobierno sin un órgano legislativo que agendara, discutiera y redactara las leyes para ser aplicadas en el segundo conglomerado de población más importante del país? Pienso que no había estas posibilidades, y que la reforma democrática para el gobierno local de la ciudad de México era una de las tareas centrales de la transición mexicana, y que aún hoy es una de las tareas pendientes de la agenda de la consolidación democrática.

A pesar de que nuestra transición nunca tuvo ni contó con una agenda definida (de mediano y largo plazo), el tema del gobierno de la ciudad de México siempre logró acompañar a la reforma político-electoral en las cuatro estaciones que han marcado el ritmo y la profundidad de la transición mexicana en su desarrollo político desde 1977, 1986-1987, 1993-1994 y 1996; sin embargo, los temas del D.F. no siempre estuvieron en el primer plano de la discusión, pero se encontró siempre una rendija para su incorporación en la mesa de las reformas.⁵

En todo caso, el cambio del régimen autoritario y su sustitución por el de una ciudad gobernada democráticamente, ha sido

⁴Actualmente se encuentra en proceso de revisión en el Congreso de la Unión una iniciativa de ley de reforma integral al marco constitucional para modificar las leyes que regulan la relación entre poderes federales y órganos de gobierno del D.F., pero también el funcionamiento de las relaciones instituciones entre los propios órganos de gobierno de la ciudad, al respecto, cfr., Manuel Larrosa, "La reforma política del Distrito Federal del 2001-2003: del consenso legislativo a la controversia constitucional", en Manuel Larrosa y Pablo J. Becerra (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México 2003*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2005.

⁵Cfr. Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 2001.

el resultado de muchas décadas de lucha política por abrir el régimen político del D.F. a la competencia electoral, la representación política de millones de ciudadanos y el derecho de éstos al gobierno local. Una lucha que en los tres últimos procesos electorales constitucionales han hecho suya millones de ciudadanos al refrendar en las urnas qué tipo de gobierno y de política quieren para su ciudad-entidad.⁶

Como resultado de la reforma política y el proceso de democratización (1977-2000), la ciudad de México ha dejado de ser un reflejo difuso del D.F.; y el D.F. ha pasado a ser, el “contexto” de la ciudad de México. La distinción entre ciudad de México y D.F. que hago en este trabajo resulta pertinente para el análisis político, ya que con ella se hace posible explicar ciertas dinámicas de la transformación del régimen político local, es decir, del desarrollo de sus instituciones de gobierno, diferenciándolas del papel y lugar que les corresponde a los poderes Legislativo y Ejecutivo federales en la vida del D.F. y la ciudad de México.⁷

LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

LA CIENCIA política mexicana ha descuidado el estudio de las instituciones como marco de referencia para entender y explicar la acción política, dejando sin desarrollar el correspondiente esfuerzo en el análisis de la transformación institucional y las dinámicas de sus consecuencias políticas en la sociedad; durante los primeros años de la liberalización política y los primeros de la transición democrática, la perspectiva politológica se concentró principalmente en el análisis de las tradicionales figuras del viejo sistema político, dejando de lado aspectos significativos de las

⁶En los tres últimos procesos electorales locales para elegir diputados-asambleístas (1997, 2000 y 2003) han votado casi cuatro millones de ciudadanos en 1997, cuatro millones y medio en el 2000, y casi tres millones en 2003. Estas cifras nos indican que hay una ciudadanía dispuesta a movilizarse políticamente para decidir el rumbo político que desea.

⁷Actualmente la naturaleza jurídica del D.F. establecida en el artículo 44 de la Constitución Política, marca la identidad entre ciudad de México y D.F., de tal manera que nuestra diferenciación entre una y otro es netamente analítica.

transformaciones en otros ámbitos del sistema y el régimen político.⁸ A partir de esta consideración y circunstancia ofrezco un trabajo dedicado a los alcances y las dinámicas de la reforma política del Distrito Federal que se han traducido en el rediseño institucional del gobierno local, y lo coloco en el primer plano y no como parte accesoria de temas nacionales como la reforma electoral federal, el presidencialismo, la pluralización del Congreso de la Unión, o bien el de la transformación del sistema de partidos; es decir, las instituciones del gobierno local como actores centrales en la biografía y la crónica de la democratización de la ciudad capital. Se trata de una transformación que ha terminado por sentar las bases de un nuevo tipo de actitud ciudadana y con ella de una sociedad distinta a la de los años setenta, ochenta y noventa. A partir del estudio de las dinámicas del nuevo entramado institucional y sus consecuencias políticas para la sociedad del D.F. es posible hacer una primera valoración de sus efectos políticos y su contribución en los 30 años de la transición mexicana a la democracia.

Antecedentes básicos sobre el D.F. y de la ciudad de México

Hace 180 años, el 18 de noviembre de 1924, fue firmada, en el que fuera el templo del Colegio Máximo de San Pedro y San Pablo, el acta constitutiva del D.F., en la actual esquina de las calles de Carmen y San Ildefonso, lugar en el que aún es visible la placa alusiva a la creación de nuestra ciudad. El dato histórico resulta doblemente significativo ya que ese lugar fue el primer recinto del Congreso mexicano hacia finales de 1823.⁹

Al consumarse la Independencia, el país adoptó una estructura jurídica de carácter federal, es decir, una federación de esta-

⁸Con respecto a los procesos de liberalización y transición democrática y las particularidades del caso mexicano, véase el trabajo de Alejandro Favela, en esta misma obra; César Cansino, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, CIDE-Porrúa, 1994, y Ricardo Becerra, José Woldenberg *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2001.

⁹Cfr. Jorge Legorreta, "El Distrito Federal a 180 años de su fundación", *La Jornada*, 18 de noviembre de 2004, pp. 2a y 3a.

dos, y en 1824 el Congreso Constituyente creó los supremos poderes de la Federación a los que se decidió otorgarles un territorio propio para su residencia; esa sede fue denominada D.F., dotándola de un área circular aproximadamente de 8,400 metros de radio. La superficie redonda del D.F. fue de aproximadamente 50 kilómetros cuadrados y su radio se medía desde el centro de la Plaza Mayor (zócalo o Plaza de Armas); en ese contexto político y geográfico, la ciudad de México fue designada como capital de la República (decisión que fue refrendada por las constituciones de 1857 y 1917, en el marco de intensos debates político-legislativos).¹⁰

La creación del D.F. generó dos estructuras jurídico-administrativas en su territorio: una, de origen español, basada en municipios con sus respectivos ayuntamientos y sus consejos llamados cabildos, y la otra, de origen anglosajón federalista, con un gobernador designado directamente por el Presidente de la República.

Así el municipio de la ciudad de México entre 1824 y 1928 constituyó un escenario fundamental en la historia de la lucha por el poder político en nuestro país;¹¹ también fue la última referencia histórica de la experiencia del gobierno local democrático en el D.F., ya que en el año de 1928 desaparece la estructura jurídica de los ayuntamientos en el territorio del D.F.

En el conjunto de los ayuntamientos (con sus respectivos presidentes municipales al frente) el más importante políticamente era sin duda, el de la ciudad de México. Desde entonces, la figura y funciones del presidente municipal de la ciudad capital rivalizaría con el puesto de gobernador designado por el Presidente de la República para el Distrito Federal. En la medida en que la población de la ciudad crecía y el sistema político nacional se transformaba, la situación se fue haciendo sumamente compleja, la confrontación entre el gobierno local y los poderes federales llegó a tal grado

¹⁰ La crónica de aquellas discusiones se puede consultar en Oziel Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 76-86 y 95-113, respectivamente.

¹¹ Al respecto véase Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, UAM-Azcapotzalco y El Colegio de México, 1996.

que condujo a la desaparición de las municipalidades en el D.F. a finales de la segunda década del siglo xx.¹²

Sin municipios ya, el D.F. experimentó a partir del primer día del año de 1929 un modelo de gobierno local para los próximos 60 años, resultado de la reforma constitucional de 1928 a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, cuyo efecto fue la transformación de la forma de gobierno de la ciudad de México, que se mantendría prácticamente inmóvil hasta finales de la década de los años ochenta del siglo xx: la ciudad de México se convirtió en el Departamento Central y los antiguos municipios pasaron a ser delegaciones políticas;¹³ el primero bajo el mando indiscutible del Poder Ejecutivo y su operador administrativo, el jefe del Departamento Central (conocido como jefe del Departamento o regente), las segundas bajo el control político del regente.¹⁴

Al respecto vale la pena recordar la redacción final de la reforma constitucional de 1928 a la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, pues es la que antecede al periodo de nuestro estudio:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las siguientes bases:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.¹⁵

¹²Sobre la experiencia de gobierno del ayuntamiento de la ciudad de México entre 1917 y 1928, véase Juan Hoffman Calo, *Crónica política del ayuntamiento de la ciudad de México, los partidos, las elecciones y los gobernantes*, México, Tu Ciudad, 1999. En cuanto a la figura del gobernador designado por el Presidente de la República desapareció con la reforma constitucional de 1928, para dar paso a la época de las regencias.

¹³Erí el año de 1941 se modificó el nombre de Departamento Central para reintroducir el de ciudad de México. Cfr. Jorge Madrazo y Juan Ríos, "Distrito Federal", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (vi tomos), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)-Porrúa, 2002, pp. 569-575.

¹⁴El objetivo inmediato de la reforma de 1928 fue la despolitización de la capital de la República. Unidad de mando y despartidización, sus frutos. Cfr. Diane E. Davis, *El Levitán urbano. La ciudad de México en el siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, y Gerardo Sánchez Ruiz, *La ciudad de México en el periodo de las regencias (1929-1997). Dinámica social, política estatal y producción urbano arquitectónica*, México, UAM-Azcapotzalco, 1999.

¹⁵Cfr. Oziel Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 121-134; también Jorge Madrazo y Juan Ríos, *op. cit.*

Lo estipulado por el artículo 73 constitucional se mantuvo intacto hasta el año de 1977, fecha en la que el presidente José López Portillo impulsó una amplia reforma político-electoral que consideró una modificación a la fracción VI del artículo 73, adicionándole una base 2a. relativa al Distrito Federal.

A partir de la reforma constitucional de 1977 en materia político-electoral se inicia la etapa de liberalización del régimen político local del D.F.;¹⁶ con ella dan inicio las sucesivas transformaciones al marco legal e institucional que han modificado y creado la estructura del gobierno y los órganos de gobierno locales entre 1986 y 1999.

*El D.F. y la ciudad de México en el contexto nacional*¹⁷

En el conjunto de entidades federativas que integran la República Mexicana, el D.F. ha sido el espacio social que condensa el mayor potencial político de la nación en tanto sede de los poderes federales; el que juega y tiene una particular injerencia en las decisiones del orden nacional.

En la historia política, social y económica del D.F. de la segunda mitad del siglo xx, se pueden distinguir dos cambios dinámicos que sentaron las bases de diferentes relaciones entre lo nacional y lo local en la ciudad de México, “el primero se define desde finales de los años cuarenta, con la afirmación del papel fundamental de la capital como centro [hegemónico] del desarrollo económico del país; y el segundo, a partir de los años setenta, con la apertura del sistema político, los planteamientos de la re-

¹⁶Cfr. César Cansino, *op. cit.*, 1994, caps. 1 y 3; Oziel Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 137 a 150, y Roberto Mellado Hernández, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, pp. 55-61.

¹⁷Para el periodo histórico de la Revolución y hasta los años sesenta, en los temas del régimen jurídico y la relación gobierno-sociedad en el D.F. Cfr. Diane E. Davis, *El levitán urbano. La ciudad de México en el siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, caps. 2 y 3; Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal. Sociedad, economía política y cultura*, México, UNAM-CIICH, 1998, pp. 25-99.

forma del gobierno capitalino, la crisis económica y la aparición de nuevos actores en el panorama político".¹⁸

A nosotros nos interesa el segundo de los aspectos, es decir, el del proceso político que se inicia en la década de los años setenta, época en la que la ciudad capital comienza a vivir la transformación del panorama político local, debido a la acción de los ciudadanos, los sindicatos independientes, de los movimientos sociales, de las asociaciones civiles, y de los partidos políticos, que con su trabajo condujeron a la construcción de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad; sobre todo, un proceso de refundación del gobierno local que dotó a la entidad federativa con órganos de gobierno propios constituidos mediante procesos de elección popular.¹⁹

Así, los cinco procesos más relevantes que han modificado la dinámica política local del D.F. en los últimos 30 años son: 1. La reforma política y la transformación del Estado; 2. la reforma del régimen jurídico-político del D.F. y con él la forma del gobierno de la ciudad de México; 3. el desarrollo del sistema de partidos nacional y su impacto local en el D.F.; 4. la formación de una sociedad civil, y 5. la transformación de la cultura política participativa entre los habitantes de la capital del país (resultado en gran medida, de los otros cuatro procesos).

De los cinco temas apuntados desarrollaré exclusivamente lo que corresponde al segundo, es decir, al de la reforma del régimen jurídico del D.F. y las instituciones de gobierno de la ciudad de México que han surgido en esos años.²⁰

¹⁸ Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.*, 1998, p. 16. La palabra entre corchetes es del autor

¹⁹ Al respecto, véase los trabajos de Octavio Rodríguez Araujo, Silvia Gómez Tagle y Carlos Martínez Asad sobre el sistema político y de gobierno del Distrito Federal entre 1940 y 2000, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del D.F./El Colegio de México, 2000, pp. 653-683.

²⁰ Para el punto uno cfr. los trabajos de Arnaldo Córdova y José Woldenberg en esta misma obra; para el punto tres, Jacqueline Peschard, "Las elecciones en el D.F. (1946-1970)", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre de 1988a, pp. 229-246, "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985", *Estudios Sociológicos*, núm. 16, México, El Colegio de México, enero-abril de 1988b, pp. 67-101. Para los puntos cuatro y cinco, cfr. Lucía Álvarez H., *La sociedad civil en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2004, pp. 55-125.

*Estructura del gobierno de la ciudad de México
en la década de los setenta*

La periodización del trabajo nos ubica a mediados de los años setenta, en este sentido, nos preguntamos, ¿cuál era la organización del gobierno del D.F. y el de su estructura orgánica administrativa a comienzos de los años setenta del siglo xx?

Era la que había sido establecida a mediados de los años cuarenta en dos niveles; uno referido al de la estructura y las funciones internas de la administración; y el otro, el del régimen de gobierno. El diseño de estos dos niveles político-administrativos instauraron una forma peculiar del ejercicio del poder sumamente funcional en la capital de la República en el contexto del régimen autoritario mexicano. Ampliando la célebre caracterización del sistema político mexicano de don Daniel Cosío Villegas, podemos decir que el gobierno del D.F. fue, la tercera de las piezas del entramado institucional del sistema político; el espacio geográfico desde donde operó sin obstáculo alguno, el sistema presidencial y el sistema de partido oficial-hegemónico.²¹

En cuanto al sistema presidencial y su actuación desde el centro autoritario no había actor, grupo o fuerza que le disputara en el territorio del D.F. el ejercicio del poder; en cuanto al sistema de partido hegemónico en el D.F. se producía una paradoja: a principios de la década de los años setenta del siglo xx, la ciudad de México era el territorio mayormente opositor al Partido Revolucionario Institucional electoralmente hablando, sin embargo, las elecciones no tenían consecuencias políticas en el ámbito local ya que los resultados adversos al PRI y favorables a la oposición, no se traducían en la práctica política en pérdida de poder para el entonces partido en el gobierno.²²

²¹ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1974. El concepto de sistema de partido hegemónico no corresponde a Cosío, sino a Giovanni Sartori quien lo utiliza para caracterizar el caso de un tipo de sistema de partidos que el mexicano ejemplificaba bien, lo hizo en su obra *Partidos y sistemas de partidos*, sin embargo, la idea del carácter hegemónico del partido oficial reúne elementos comunes en los dos autores. Para el tema del sistema de partido hegemónico en México, cfr. J. Peschard, 1988a y 1988b, *op. cit.*

²² Sobre el carácter presidencialista del sistema político mexicano véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1982, también Lorenzo Meyer, *El liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.

Una imagen global del Departamento del D.F. y de sus funciones, sintetiza las características de aquel gobierno en sus dos niveles:

Con respecto al primer nivel, se trata de una instancia con rasgos verticalistas, que se estructuró jerárquicamente, de manera subordinada, en línea recta descendente, desde el regente hasta los funcionarios menores; opera de manera burocrática y carece de instituciones efectivas y órganos de intermediación [ciudadana]... instancia de índole monolítica, con una orientación político-ideológica básica, con una estructura cerrada y autorreferida que no da cabida a la diferencia ni a la disidencia y cuya política estuvo siempre estrechamente ligada a la política del partido oficial [PNR→PRM→PRI]. La relación Departamento del D.F.-PRI (fue) uno de los principales condicionantes del gobierno del D.F... instancia internamente compuesta por funcionarios designados y carentes de sustento social, con atribuciones de carácter operativo que no gozan de la capacidad de intervención en la toma de decisiones con respecto a las definiciones de las políticas locales sustanciales.²³

En cuanto al régimen de gobierno, el Departamento del D.F. no era ni un órgano de gobierno ya que no desempeñaba funciones gubernativas básicas y mucho menos era un poder local; la presencia determinante del poder presidencial en la conducción y las decisiones locales relegaron al jefe del Departamento a un segundo plano, e instrumental de las políticas del Ejecutivo federal en el ámbito local. A lo anterior hay que sumar la responsabilidad legislativa del Congreso de la Unión en todo lo relativo al D.F. establecida en la Constitución desde 1917 y hasta antes de la reforma constitucional y electoral de 1993-1994.

En ese esquema político-administrativo la ciudadanía no tenía la más mínima oportunidad de participar e incidir en los asuntos

²³ Lucía Álvarez H., *op. cit.*, 1998, p. 110. El texto entre corchetes es del autor.

públicos locales (salvo en la elección de los diputados y senadores al Congreso de la Unión por el D.F.).

El Departamento del D.F. fue en los hechos, una instancia administrativa y de control político, que tuvo que enfrentar el manejo de problemas locales de toda índole: el desarrollo urbano, la gestión de las demandas sociales, el control político, la relación con las fuerzas sociales, y apoyado en la reforma del Consejo Consultivo de la ciudad de México (1929) de 1970, puso en operación las juntas de vecinos (1970), y más tarde las asociaciones de residentes y los comités de manzana (1978), para hacer mucha política sobre la base de un consenso *ad hoc*.²⁴

El conjunto de estos órganos constituyó la estructura de la organización y colaboración vecinal en la entidad D.F. entre 1970 y 1986, bajo la siguiente jerarquía:²⁵

Consejo Consultivo.

Junta de Vecinos.

Asociación de Residentes.

Comités de Manzana.

Estos cambios corresponden a una primera etapa de transformación en la relación política entre gobierno y sociedad en el D.F., resultado de la “apertura democrática” que el presidente Luis Echeverría implementó en los primeros años de su gobierno ante la demanda de diversos actores políticos y sociales; apertura que posteriormente el presidente José López Portillo amplió y profundizó al introducir la reforma constitucional para el D.F. que inauguró dos mecanismos de participación política en la ciudad de México: el referéndum y la iniciativa popular. Se trataba de mecanismos para incidir en las funciones legislativa y

²⁴ La reforma del Consejo Consultivo de la ciudad de México en 1970 consistió fundamentalmente en que pasó de tener una conformación sectorial por designación a ser un órgano de representación vecinal constituido por elección popular, sin embargo, la calidad electoral siempre estuvo en duda y más bien podemos afirmar que fue parte del ritual del viejo sistema político en el que las elecciones no cumplían los requisitos de un sistema democrático.

²⁵ Al respecto es importante señalar que las cuatro instancias nunca tuvieron reconocimiento constitucional, estuvieron contempladas únicamente en la Ley Orgánica del D.F.

ejecutiva, abriendo la posibilidad de que los ciudadanos participaran en la formación, modificación o derogación de leyes y reglamentos referidos exclusivamente al D.F.²⁶

Las reformas al régimen participativo del D.F.: los brotes de la liberalización de 1977-1978

La reforma política de 1977-1978

Para muchos investigadores sociales y analistas políticos, la reforma política federal de aquel año inaugura la etapa de liberalización en el sistema político mexicano.²⁷ La forma en que se presentó la apertura en el ámbito del D.F. tuvo lugar en las instancias de participación ciudadana, al ser introducidas, por un lado, las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana (1978), y por otro, los mecanismos de democracia directa de la Iniciativa popular y el referéndum.²⁸

Estos cambios no llegaron a modificar la forma de funcionamiento básico del Departamento del D.F., y mucho menos, a trastocar la estructura y el proceso de la toma de decisiones centralizada en el ámbito de los poderes Ejecutivo y el Legislativo. En todo caso, el capítulo del D.F. fue más el de una reforma “externa” al régimen político local, ya que no tocó la forma y los mecanismos de la integración de las autoridades locales, ni la participación directa en la toma de decisiones al interior de la administración gubernamental.²⁹

Veamos la redacción de la fracción VI del artículo 73, que adiciona la base 2a. relativa al D.F. impulsada por el presidente

²⁶ Estas figuras fueron una novedad en el constitucionalismo mexicano del siglo xx, al respecto véase Elvia Leticia Amezcua, *Plebiscito y referéndum en el camino de la democraciamexicana. El caso del Distrito Federal*, tesis doctoral, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (posgrado en Estudios Sociales), 2001.

²⁷ Al respecto véase César Cansino, *op. cit.*, Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos políticos en México*, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1983; Nuria Fernández, “La reforma política: orígenes y limitaciones”, *Cuadernos Políticos*, núm. 19, México, Era, abril-junio de 1978; Sergio Zermeño, *México: una democracia utópica*, México, Siglo XXI, 1979.

²⁸ Cfr., Roberto Mellado Hernández, *op. cit.*, pp. 61-88.

²⁹ Al respecto véase Oziel Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 137-152.

José López Portillo en el contexto de la reforma político-electoral federal.

El artículo 73 de la Constitución en su fracción VI dispuso lo siguiente:

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las siguientes bases:

1a. El Gobierno del D.F. estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a. Los ordenamientos legales que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.³⁰

La iniciativa popular fue concebida en la ley orgánica como “un método de participación directa de los ciudadanos del D.F., para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F.”; y en el caso del referéndum podía tener carácter obligatorio o facultativo, tanto con respecto al Presidente de la República como con respecto a las cámaras del Diputados y Senadores.³¹

Dos fueron las razones por las que estas figuras de participación política no tuvieron ninguna consecuencia práctica en la vida política de la ciudad de México durante el tiempo en el que estuvieron vigentes, es decir, de 1978 a 1987. Primera, por las indeterminadas condiciones impuestas en su diseño para la puesta en operación, y segunda, nunca se reglamentó su procedimiento de organización y aplicación. Se trató de un avance nominativo aislado y lejano de las aspiraciones democráticas de todos los partidos políticos sobre la necesidad de instituir autoridades locales de elección popular.

³⁰ *Ibidem*, pp. 137 y ss; Jorge Madrazo y Juan Ríos, *op. cit.*, pp. 569-575.

³¹ Cfr. DDF, *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* (1978), artículos 52 al 59.

Por ello afirmamos que se trató de una reforma dirigida a la “sociedad” sin posibilidades legales y prácticas de implementarla desde la sociedad política.

La desaparición de la iniciativa popular y el referéndum en la Constitución tuvo lugar en el contexto de la reforma política de 1987, que derogó la base 2a. de la fracción VI del artículo 73. La reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.³²

*Los orígenes de la representación política local
y las transformaciones del gobierno
de la ciudad de México:
la reforma política de 1986-1987*

A los cambios de 1977 le siguió la determinación del gobierno encabezado por el presidente Miguel de la Madrid de establecer lo que llamó en aquel momento, “un sistema para lograr la planeación democrática del desarrollo”; en aquella propuesta el Presidente impulsó una nueva reforma constitucional en materia político-electoral que transformó significativamente el marco legal y normativo del sistema electoral de México establecido por última vez en 1977 (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales).³³

A diferencia de lo que había sucedido en 1977, la reforma de 1986-1987 dedicó un capítulo especial a la forma de gobierno del D.F. En esa ocasión la propuesta fue más a fondo ya que planteó la creación de un órgano de representación política para los ciudadanos de la capital del país, cuya integración política se haría a partir de elecciones populares. Su diseño constitucional estableció algunas semejanzas con la de los congresos de los estados, sin embargo, el órgano de la ciudad de México sería distinto en una cuestión central: carecería de atribuciones legislativas, y

³² Al respecto véase Roberto Mellado Hernández, *op. cit.*, pp. 55 y ss.

³³ Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982.

funcionaría esencialmente como un espacio para la discusión política entre las fuerzas de la ciudad de México.³⁴

Así, bajo el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se promovió la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional que dio lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del D.F. Esto sucedió 57 años después de que en la ciudad de México habían desaparecido los únicos órganos de gobierno locales constituidos mediante elecciones populares: los ayuntamientos de la ciudad-capital.³⁵

La iniciativa de ley del presidente Miguel de la Madrid del 23 de diciembre de 1986 reformó los artículos 73, 79, 89, 110, 111 y 127 de la Constitución dando el primer paso en la transformación del régimen jurídico del D.F. y de su forma de gobierno posterior a la reforma obregonista de 1928, de uno puramente administrativo en manos del Poder Ejecutivo y legislativamente en manos del Congreso de la Unión, a uno que perfilaba la posibilidad de un gobierno local democrático diferenciado con respecto al de los poderes federales en el D.F.³⁶

Esta decisión de reforma constitucional en materia del D.F. marca un momento de cambio político que da vida a una nueva institucionalidad en la forma, integración y funcionamiento del gobierno del D.F., dando origen a un nuevo formato en las relaciones políticas de los habitantes de esta entidad federativa con el gobierno de la ciudad-capital.³⁷ No se trató de un cambio menor, se

³⁴ Al respecto cfr. Mario Bassols Ricárdez y Rocío Corona Martínez, "Entre la sociedad y el gobierno: la ARDF", *Ciudades, Análisis de la Coyuntura, Teoría e Historia Urbana*, núm. 13, México, enero-marzo de 1992, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 52 y ss.; Juan Molinar, "Reformar el D.F.", en Juan Manuel Ramírez (coord.), *D.F.: gobierno y sociedad civil*, México, El Caballito, 1987; José Woldenberg, "La reforma electoral de 1986", en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 Ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987. Sobre el impacto de la reforma en el D.F., véase Pablo Becerra, "Elecciones y comportamiento electoral en el D.F.", en *Polis* 92, Anuario del Departamento de Sociología, México, UAM-Iztapalapa, 1993, pp. 13-36.

³⁵ Al respecto véase Juan Hoffmann, *op. cit.*

³⁶ Para el contexto en que se da la reforma, cfr. Miguel Basáñez, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, 4a. ed., México, Siglo XXI, 1999.

³⁷ Algunas de las reflexiones pioneras sobre las nuevas relaciones políticas entre ciudadanía y órganos de gobierno de la ciudad de México pueden conocerse en Diane Davis, "Protesta social y cambio político en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, UNAM (IIS), abril-junio de 1988; Mario Bassols, "La Asamblea de Representantes del D.F. ¿Una reforma

trata del primer paso para lo que 10 años más tarde sería la transformación integral de la forma de gobierno de la ciudad más poblada y económicamente más relevante del país en ese momento.³⁸

Al respecto es importante señalar que desde sus orígenes, el proceso de liberalización política en el D.F. estuvo estrechamente ligado al ritmo (mucho más que a la profundidad) de la reforma federal en materia electoral entre 1977 y 1996.

En concreto, la primera etapa en que se hace posible un deslinde de la ciudad de México con respecto al control de los poderes federales, concretamente con el Legislativo comienza con la iniciativa de ley enviada el 3 de noviembre de 1986 por el presidente Miguel de la Madrid al poder revisor de la Constitución, para establecer las bases constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del D.F., "...con el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural...".³⁹

Las reformas aprobadas establecieron entre otras cosas, la creación de la Asamblea de Representantes del D.F., como un nuevo órgano de representación ciudadana, integrado por 66 representantes, electos mediante dos sistemas electorales: por mayoría relativa (60 por ciento de sus miembros, es decir, 40 representantes) y por representación proporcional el restante 40 por ciento, equivalente a 26 representantes).⁴⁰

que nadie quería?", en Gloria González Salazar y Ángel Bassols Batalla (coords.), *Complejo geográfico, socioeconómico y políticos*, México, IIEC-UNAM-DDF, 1993, pp. 339-372, y "Regreso al futuro de la política local en el D.F.", *Ciudades*, núm. 24, México, 1994, pp. 17-24.

³⁸Sobre la relación de los diversos actores políticos en el D.F. y su contacto con el PRI y el gobierno de la ciudad en la víspera de la creación de la Asamblea de Representantes, véase Soledad Loaeza, "Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana*, vol. XLV-1, julio-septiembre de 1995, México, pp. 99-158.

³⁹Al respecto véase *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987 y *Código Federal Electoral*, México, Comisión Federal Electoral-Talleres Gráficos de la Nación, 1988, p. 16.

⁴⁰De 1928 y hasta 1986 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció conforme al artículo 73, fracción VI, que el Congreso de la Unión era el órgano legislativo de la Federación y del D.F. El Presidente de la República el titular del Ejecutivo del D.F. y ejercía sus facultades por conducto del jefe del Departamento del D.F., quien era un funcionario nombrado y removido libremente por aquél. Además el Presidente nombraba a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y al procurador de justicia del D.F. De 1987 en adelante la novedad sería la creación de la Asamblea de Representantes, sin embargo el resto de lo establecido en el artículo 73, fracción VI permaneció *exactamente igual*.

Con el nacimiento de este órgano político de carácter representativo se inicia la etapa de mediación de un interlocutor institucional entre la ciudadanía, los grupos sociales organizados, los partidos políticos y la administración gubernamental de la ciudad en manos del Poder Ejecutivo; se trató del primer eslabón del cambio para sustituir la relación corporativa de las organizaciones políticas locales del D.F. con el Partido Revolucionario Institucional;⁴¹ y también las relaciones de las Organizaciones Vecinales con la estructura regente-delegados políticos, en la que el Presidente de la República fungía como árbitro supremo en las relaciones de poder en el centro autoritario del sistema político mexicano.

Al respecto debemos insistir en que la administración de la ciudad de México se concibió políticamente desde 1928 y hasta 1996 como un ámbito fundamentalmente reservado al Poder Ejecutivo; mientras que en el ámbito legislativo la entidad denominada D.F. quedó a cargo del Congreso de la Unión hasta 1994.⁴²

De aquí la importancia de la reforma política de 1986 que modificó por primera vez en más de 50 años el diseño del régimen político de la ciudad y puso en manos de la sociedad y los partidos políticos una institución para la representación política al alcance electoral de los ciudadanos vía los partidos políticos.

Con la reforma del Ejecutivo que dio vida a la Asamblea de Representantes se transformó ligeramente la concepción gubernamental de la democratización como sinónimo de participación política restringida y controlada por el gobierno.⁴³ Se inició sí, un

⁴¹ Sobre el funcionamiento del corporativismo en México cfr. Ilián Bizberg, "Auge y decadencia del corporativismo", en Ilián Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 1, México, Océano, 2004, pp. 313-367. Sobre la ruptura de las relaciones políticas corporativas en la ciudad de México a principios de los años ochenta, véase Diane Davis (1988), *op. cit.*, cap. VIII.

⁴² Al respecto vale la pena anotar que en el caso de la función judicial la entidad D.F. contó desde mediados del siglo XIX con un procurador de justicia y un Tribunal Superior de Justicia del D.F. independiente del Poder Judicial de la Federación.

⁴³ Nos referimos al Consejo Consultivo y a todas las formas de participación vecinal implementadas en las seis Leyes Orgánicas del D.F. (la del 31 de diciembre de 1928; la del 31 de diciembre de 1941; la del 31 de diciembre de 1970, y la del 31 de diciembre de 1978 con sus reformas del 16 de diciembre de 1983 y 6 de enero de 1994), es decir, hasta antes de la promulgación del Estatuto de Gobierno del D.F. en 1994. Al respecto véase Roberto

ensayo limitado de democratización para la ciudad de México determinado en su profundidad desde la Presidencia de la República y no plenamente apoyado por su partido político.⁴⁴

En relación con la creación y la reforma de las instituciones políticas en un contexto democrático, puedo señalar que “en la mayoría de las teorías modernas de la soberanía popular, se estima que los sistemas políticos agregan diversos intereses individuales y de grupo en las opciones colectivas... (y) se supone que no todo el mundo puede estar completa y simultáneamente satisfecho. “El problema político consiste en especificar un procedimiento que distribuya los escasos recursos de manera satisfactoria, sin eliminar el pluralismo de interés y valores...”⁴⁵

En este sentido la primera Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF) de 1987-1988, le dio sentido al pluralismo de intereses, pero estuvo muy lejos de poder intervenir en la distribución de recursos; los recursos económicos estaban determinados por el Congreso del Presidente y bajo la administración del regente de la ciudad de México.

Ello se debió a que en su origen la institución estuvo limitada constitucionalmente en sus funciones políticas, legislativas y fiscalizadoras, situándola formalmente por debajo del estatus de los congresos locales de las 31 entidades federativas del país, al no ser dotada con las mismas atribuciones de aquéllos. Su estructura quedó establecida en la Constitución y en su primer Ley Orgánica (reglamentaria de la Base 3a. de la fracción VI del artículo 73),⁴⁶ en la que se definieron en seis capítulos y 60 artículos, las regulaciones referentes a su naturaleza y atribuciones, el tipo de elección e instalación, su organización, y la facultad de elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así

Mellado Hernández, *op. cit.*; Cristina Sánchez Mejorada, “Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control del Departamento del Distrito Federal (1940-2000)”, mimeo s/f.

⁴⁴ Véase Diane Davis (1988), *op. cit.*, cap. VIII; Luisa Béjar, “La primera Asamblea de Representantes”, *Asamblea*, vol. 1, núm. 2, marzo, pp. 28-32; y Mario Bassols Ricárdez (1992 y 1993), *op. cit.*

⁴⁵ En James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, FCE, 1997.

⁴⁶ Reformas del 2 de febrero de 1988, *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCXIII, núm. 2.

como sus funciones de gestoría ciudadana. Estableciendo con ello una naturaleza *sui generis* de asamblea, con atribuciones muy limitadas para su funcionamiento.

Conforme a la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, el Congreso de la Unión continuaba siendo el órgano competente para legislar en todo lo relativo al D.F., pero la Asamblea de Representantes contaría con atribuciones para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias (salud, educación, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje y vialidad, entre otros). Estas atribuciones políticas le acercaron en su diseño originario más a un ayuntamiento que a un Congreso local.⁴⁷

Al respecto coincido con Mario Bassols cuando dice: “la debilidad política de las primeras tres Asambleas de Representantes (1988, 1991 y 1994) fue en gran medida la fuerza política del regente en turno, es decir, del poder Ejecutivo federal” y no sólo de lo limitado de sus facultades legales y de la falta de autonomía política real.⁴⁸ Así, la capacidad del control administrativo y de decisión política del regente no aminoró con la creación de la asamblea. Por ello la creación del órgano de mediación política de 1987 fue en sus orígenes, más una institución del proceso de liberalización; posteriormente (10 años después) adquiriría la forma y las atribuciones de una institución de representación legislativa cercana a los congresos de los estados, pero limitada en sus atribuciones.

En este sentido, podemos señalar que la Asamblea de Representantes no logró incidir en una amplia gama de políticas públicas que aplicó el Departamento del D.F. entre 1988 y 1996. Con lo cual su propósito institucional fundacional de mejorar la calidad de vida de sus habitantes se cumplió parcialmente ya que su dinámica de funcionamiento político estaba limitada y también anclada fuertemente al mando de los poderes federales. De la apariencia del gobierno compartido no se pudo pasar

⁴⁷ Al respecto véase artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Mario Bassols (1992), *op. cit.*, pp. 52 y ss.

⁴⁸ Mario Bassols (1993), *op. cit.*

a la corresponsabilidad de la acción política y de gobierno en la operación administrativa y política de la ciudad, pues los límites en las atribuciones legales de la asamblea establecidas por la Constitución en 1987 no fueron reformados sino hasta 1994, condicionando con ello los primeros años su limitada actuación política.

*La reforma política de 1993-1994:
el nuevo artículo 122 constitucional,
el Estatuto de Gobierno del D.F.
y la jefatura de gobierno*⁴⁹

Resultado la reforma constitucional de 1993, por primera vez desde 1917 las cuestiones relativas a la estructura político-administrativa del D.F. dejaron de estar contempladas en el artículo 73 para pasar a ubicarse en el artículo 122. A partir de esta reforma las facultades constitucionales del Congreso General y el Poder Ejecutivo con respecto al D.F. se modifican y con ello se pasa a la instauración de un “régimen mixto” de gobierno en el mismo territorio;⁵⁰ al ser reconocidos por primera vez como órganos de Gobierno locales del D.F., la Asamblea Legislativa, la jefatura de gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, con atribuciones y facultades antes reservadas a los poderes federales; a partir de este momento, se modifica la forma de gobierno del D.F. y que con ello se inicia una nueva etapa en la historia de la política local.⁵¹

En el último año de gobierno del presidente Carlos Salinas se elaboró un nuevo marco jurídico que contenía las bases para un gobierno propio de la ciudad capital: el Estatuto de Gobierno del D.F. (EGDF), redactado y promulgado por el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados y en coordinación con la ARDF, fue promulgado el 26 de julio de 1994. Así de acuerdo con lo

⁴⁹ Sobre la reforma política en el ámbito federal véase Manuel Larrosa Haro, “Las reformas electorales, 1989-1993”, en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994* (t. 2), México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1994, pp. 13-31.

⁵⁰ La reforma constitucional se publicó en el *DOF* del 25 de octubre de 1993.

⁵¹ Al respecto, *La Constitución del pueblo mexicano*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados-Porrúa, 2004.

estipulado en la Constitución (artículo 122), en el estatuto se señalaba que sus disposiciones eran de orden público e interés general, constituyéndose en la norma legal de organización y funcionamiento del gobierno capitalino.

Tanto en la Constitución como en el estatuto se estableció que el D.F. era una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes; que el gobierno local estaría a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerían por sí y a través de los órganos del gobierno capitalino establecidos por la Constitución General. Prevista la figura del jefe de Gobierno del D.F., tendría a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la entidad.

Lo dispuesto en el estatuto implicó por primera vez desde 1977 capacidad de autogobierno y facultades muy novedosas para los órganos de gobierno de la ciudad a partir de su reconocimiento constitucional. Sin embargo, el gobierno del D.F. siguió estando a cargo de los poderes federales los cuales lo ejercían por sí y a través de los órganos de gobierno del D.F. La Constitución continuó reservándoles al Congreso y al Ejecutivo importantes facultades con respecto al D.F.:

Un subperiodo de transformación del régimen político del D.F. está directamente ligado a la reforma político-electoral de 1994 y la redacción de las leyes reglamentarias del nuevo artículo 122 constitucional, ya que su impacto en los órganos de gobierno introdujo cuestiones relevantes; en el caso de la Asamblea de Representantes, la transformación de la asamblea en un órgano con atribuciones legislativas (sin dejar de tener limitaciones expresas en materia del D.F.) que la convirtieron en un órgano cuasilegislativo; segundo, la creación de la figura de jefe de Gobierno del D.F. (con un sistema de elección popular indirecto), y tres, la elaboración y promulgación del primer marco legal para regular cuestiones de estricto derecho entre los poderes federales y las autoridades locales de la ciudad de México: el EGDF.⁵² El estatuto dedicó

⁵² Al respecto véase Pablo Becerra Chávez, "Gobierno y legislación electoral en el D.F.", en Rodolfo Vega (coord.), *Reforma política electoral y democracia en los gobiernos locales, México*,

su Título Cuarto a las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del D.F.⁵³ pero sin duda de los tres elementos centrales de la reforma, la creación de la figura de la jefatura de gobierno constituyó la parte más novedosa de la reforma de 1993. En cuanto a su nombramiento, el mecanismo era complejo, se haría por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la asamblea, diputados o senadores electos por el D.F., que perteneciera al partido político que por sí solo hubiera obtenido el mayor número de asientos en la ARDF; a este órgano se sometería el nombramiento para su ratificación. El primer nombramiento para jefe del D.F. en los términos establecidos por la reforma de aquel año se efectuaría en diciembre de 1997 para concluir sus labores en diciembre del año 2000.⁵⁴

*La reforma de 1996:
el reconocimiento constitucional
de los órganos de gobierno del D.F.*

Esta reforma de carácter federal reservó un capítulo para la ciudad de México, de ella derivan los últimos cambios en la organización política del D.F. vigentes hasta la fecha. Los cambios constitucionales quedaron plasmados el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*.⁵⁵ Al respecto vale la pena señalar el cambio de concepción que la reforma de 1996 registro con respecto a la de 1993. En este año se aceptó la convivencia de los “poderes” locales

FUNDAP, 2001, pp. 1-25; Jaqueline Peschard (1993), *op. cit.*, y “La reforma política del D.F. después de 1994”, en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, UNAM (CEIICH), 1997.

⁵³ Véase *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, comentado*, México, Departamento del D.F.-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996, pp. 63-103.

⁵⁴ Esta modalidad electoral para el jefe del D.F. nunca entró en práctica ya que la reforma constitucional de 1996 modificó el procedimiento de elección, como veremos enseguida.

⁵⁵ *Diario Oficial de la Federación*, núm. 16, t. DXXV, primera sección, 1996. La reforma constitucional en materia político-electoral de 1996 implicó transformaciones profundas en el sistema electoral mexicano y tuvo una repercusión definitiva en el diseño actual de la forma de gobierno del D.F. Al respecto véanse Jaqueline Peschard (1997), *op. cit.*, y Ricardo Becerra et al. (1997), *La reforma política de 1996*, México, FCE, pp. 7-21 y 215-228.

con los poderes federales, siempre y cuando se encontraran superpuestos a los federales. La misma intención se tenía en la iniciativa del 25 de julio de 1996, presentada por el Presidente de la República, que en su artículo 122 decía: "Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del D.F., las atribuciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo." Sin embargo, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados modificaron el primer párrafo del artículo 122 para quedar como sigue: "Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del D.F., su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos de este artículo."

En la nueva redacción se establece que tanto los poderes federales como los órganos locales se encuentran en un estatus de igualdad para desarrollar atribuciones correspondientes al gobierno del D.F. Situación que confirma el artículo 7o. del Estatuto de Gobierno del D.F., que dice: "El gobierno del D.F. está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo en lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

Dos cambios fundamentales de la reforma fueron: la transformación de la Asamblea de Representantes, 1a. Legislatura, en Asamblea Legislativa del D.F., y la modificación para hacer directa la elección del jefe de gobierno del D.F. por sufragio directo, universal, libre y secreto.

En relación con las facultades de la Asamblea Legislativa del D.F., la reforma de 1996 le reconoció las de examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del D.F. Sin embargo, ni la deuda pública ni los montos de endeudamiento que contemplan los presupuestos, serían competencia del órgano Legislativo local, ya que la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presu-

puesto de egresos del D.F. corresponde al Presidente de la República; y la de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que se incluyen en la Ley de Ingresos del D.F., corresponde al Congreso de la Unión.

En contrapartida, una de sus nuevas e importantes facultades en materia legislativa, fue la de poder expedir las disposiciones que regirían las elecciones constitucionales locales de 1998 en adelante; facultad de la que se derivó la redacción y aprobación del primer Código Electoral del D.F. en el año de 1998 promulgado por la Asamblea Legislativa. Con esta norma electoral nace el Instituto Electoral del D.F. en 1999.

En el caso del jefe de Gobierno del D.F., la reforma constitucional y la del Estatuto de Gobierno del D.F., le concibieron como el Ejecutivo local y responsable de la administración pública del D.F. que recae sobre una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El jefe de Gobierno ejercerá su cargo por seis años y tendrá las siguientes facultades y obligaciones: intervención en el proceso legislativo, solicitud de convocatoria para sesiones extraordinarias de la ALDF y la facultad de iniciativa; promulgación y publicación de leyes o decretos que expida la asamblea con el consecuente derecho de veto (en 1993 esta facultad correspondía al Presidente); ejecución de leyes: tiene la obligación de ejecutar las leyes o decretos que expida tanto la ALDF como el Congreso de la Unión; facultades reglamentarias y referendos: de 1996 en adelante la facultad de promulgar leyes o decretos deja de pertenecer al Presidente de la República y pasa a formar parte de la esfera de competencia del jefe de gobierno. Y se le otorga una nueva facultad, formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al D.F. y vinculadas con las materias de su competencia, para someterlos a la consideración del Presidente de la República; facultades de nombramiento y remoción: proponer magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., nombrar y remover al procurador de Justicia del D.F., otorgar patentes de notario, nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del D.F., proponer

a la ALDF sustitutos en caso de falta absoluta o de remoción de jefes delegacionales, facultades presupuestales: presentar a la ALDF la Iniciativa de Ley de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, someter ante el Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento del D.F.; enviar a la Comisión de Gobierno de la ALDF la cuenta pública del año anterior, informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento, entre otras; facultades administrativas: formular el programa general de desarrollo del D.F., ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del D.F., celebrar convenios con la Federación, estados y municipios, presentar ante la ALDF el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública del D.F., entre otras; facultades de seguridad pública: establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el D.F., nombramiento y remoción de los funcionarios públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del D.F., creación de establecimientos de formación policial y la administración de establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delito del fuero común; facultad de convocar a plebiscito.

Finalmente, en 1999, se realizaron los últimos cambios legales previstos en la fracción II de la Base 3a. del apartado C del artículo 122 constitucional (acordado por todos los partidos políticos en 1996) que dieron origen a la elección directa de los delegados políticos de las 16 delegaciones de la ciudad de México, cerrando con ello el actual modelo electivo del sistema electoral de la ciudad, para tres figuras locales: diputados locales, jefe de Gobierno y delegados políticos.⁵⁶

A partir de ese momento la relación e historia del cogobierno en el D.F. (poderes federales-órganos locales de gobierno) será muy distinta a la de 1988-1996.

⁵⁶Al respecto véase Ignacio Marván, "Opciones para el diseño del gobierno representativo de las delegaciones", en *Diálogo y Debate de la Cultura Política*, núm. 5, México, julio-diciembre de 1998, pp. 149-176.

La reforma política pendiente de 2001-2004

El prolongado proceso de transformación del régimen político de la ciudad de México vivió su último intento de reforma en el mes de noviembre del año 2001, con una iniciativa presentada por primera vez desde la ALDF ante el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados). La iniciativa proponía entre otras cosas dotar a la ALDF con tres facultades relevantes. Primera, tener facultades legislativas para promulgar el Estatuto de Gobierno o constitucional del D.F.; segundo, formar parte del Constituyente permanente, y tercero, facultarla para aprobar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades de su sector público.⁵⁷ La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados, sin embargo no tuvo el mismo destino en el Senado ya que quedó “congelada” en la Cámara Alta y finalmente fue rechazada por ésta en el mes de octubre de 2002.⁵⁸

Al respecto vale la pena resaltar que se trató de la primera iniciativa de reforma integral para armonizar el diseño del gobierno de la ciudad de México, elaborada y aprobada en el seno del órgano legislativo de la ciudad con el consenso de todas las fuerzas políticas ahí representadas. De haberse aprobado la iniciativa, hubiera sido la primera vez en la historia del D.F. que una reforma política local fuera el resultado de un diseño procesado fuera del ámbito de los poderes federales; aún más, fuera del ámbito de control del Presidente de la República.⁵⁹ El tiempo político para impulsar la reforma era el propicio, ya que se dio en el contexto del primer año de gobierno de alternancia en el ejercicio del poder presidencial.

El saldo político del esfuerzo de cambio muestra una base jurídica y un conjunto de instituciones infinitamente más demo-

⁵⁷ Al respecto véase H. Cámara de Diputados, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, *Reforma Constitucional en Materia del D.F.*, México, Porrúa, 2003, pp. 3-39.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 95 y ss.

⁵⁹ Al respecto véase la controversia constitucional iniciada por la II Asamblea Legislativa en contra del Dictamen de la Cámara de Senadores de la LVIII Legislatura, publicado íntegramente por la H. Cámara de Diputados, *Reforma constitucional en materia del D.F.*, México, Porrúa, 2003, pp. 197 a 294.

crática que las que estuvieron vigentes entre 1928 y 1987. Por ello podemos decir que el saldo de la transición hasta este momento en la ciudad de México es positivo a pesar de tener un capítulo aún pendiente.

CONCLUSIONES

EN SÍNTESIS, entre 1974 y 2004 el marco jurídico del gobierno de la ciudad de México se transforma estructuralmente y ve desaparecer un régimen político centralizado en manos del poder del Presidente de la República, quien durante más de 70 años ejerció el poder político en un territorio que se convirtió en la fortaleza de un mando autoritario y sordo, contrario a los principios de la democracia política.

Las transformaciones del régimen político del D.F. y en el sistema político local en esos 30 años, han llegado a establecer las bases constitucionales y normativas de prácticas políticas totalmente nuevas, sustentadas por instituciones políticas de corte democrático. Entre todas ellas destacan, en primer lugar, la reforma constitucional de 1987 (creación de la Asamblea de Representantes del D.F.), seguida por el contenido del nuevo artículo 122 constitucional de 1993 y 1996 (nacimiento de la figura de jefe de gobierno y definición de gobierno mixto para el D.F.); la promulgación del Estatuto de Gobierno del D.F. de 1994 (reformado en 1999) y la nueva Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa de 1994; las Leyes de Participación Ciudadana de 1995, 1998 y 2004; el Código Electoral del D.F. de 1998 (y su reforma de 2003); y desde luego los nuevos órganos de gobierno y las amplias facultades de éstos: la Asamblea Legislativa del D.F. y la jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

El órgano legislativo del D.F. tiene a partir de las reformas constitucionales y electorales de 1996 un novedoso papel en la vida de la ciudad de México: ser el espacio del acuerdo político e instancia de comunicación entre los diversos actores sociales y políticos de la metrópoli, para dar cauce y hacer concretas las tres funciones básicas de la Asamblea Legislativa del D.F.: la de fisca-

lizar al gobierno central de la ciudad, ser el espacio local de la representación política de sus ciudadanos, y tercero, producir junto con el Congreso de la Unión el marco legal para la ciudad de México.

Sentar las bases de un gobierno local completo suponía acotar ciertas facultades presidenciales sobre el D.F., en primer lugar, restarle al Presidente la facultad de desempeñar un doble Poder Ejecutivo, uno como poder federal y el otro como poder local en la capital del país; este doble ejercicio de poderes fue durante más de seis décadas una de las partes centrales de la arquitectura y de la ingeniería del sistema de poder nacional, un poder que recaía de manera “natural” en el Presidente de la República y que rompía el equilibrio de poderes al dotar al Ejecutivo con el control político del espacio más urbanizado, más industrializado, más poblado, más desarrollado culturalmente, y paradójicamente más opositor al gobierno y su partido.

Con el proceso de reforma política del D.F. que va de 1986 al año 2004 se ha tratado de dotar a la ciudad de México con un conjunto de órganos políticos y de leyes que funcione plenamente en el nuevo contexto democrático del país. Por ello el día de hoy el gobierno de la ciudad capital le pertenece a la ciudadanía, a los partidos políticos, al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo; y se ejerce a través de una fórmula de “gobierno mixto” entre autoridades locales y poderes federales mediado por la concurrencia de la participación política de sus habitantes en la integración del gobierno. El de la ciudad de México es hoy, un gobierno que por sí sólo y en coordinación con los Poderes de la Unión, tienen a su cargo el gobierno de la capital del país; hasta aquí hemos llegado con muchas dificultades, y es un hecho que el diseño constitucional que arrojan 30 años de cambio político no son suficientes para estar satisfechos, pero sobre todo no son suficientes para darle rumbo y estabilidad a la nave, es decir, para lograr la gobernabilidad en la capital de todos los mexicanos.

El trabajo no se propuso evaluar el funcionamiento de las nuevas instituciones de gobierno del D.F., sino el seguimiento de su transformación en los últimos 30 años, la investigación de sus

resultados en términos prácticos y políticos constituirá la segunda parte de este trabajo. Por ahora hasta aquí hemos llegado.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Código Federal Electoral, México, Comisión Federal Electoral-Talleres Gráficos de la Nación, 1988.

Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comentado, México, Departamento del D.F. e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

H. Cámara de Diputados, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, *Reforma Constitucional en Materia del D.F., México*, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

La Constitución del pueblo mexicano, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2004.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978), artículos 52 al 59.

*Transiciones en México.
La ciudadanización del sistema político*

LOS ANÁLISIS que abordan el tema de las transiciones políticas, presuponen siempre, la existencia de actores, individuales y colectivos, que son autónomos frente a los actores e instituciones del régimen autoritario. Para el caso de México, los actores individuales y colectivos que llevan adelante la negociación política, que trae como consecuencia las reformas constitucionales de 1996, poseen ya esa característica de autonomía y evidentemente son ya actores políticos relevantes, pues en el 2000 tuvieron la fuerza política para consolidar la alternancia en el Poder Ejecutivo federal. Sin embargo, tan sólo un par de décadas atrás, no había en la escena política nacional actores políticos que reunieran las características de relevantes y autónomos del poder institucional.

A lo largo de lo que fue el periodo del sistema de partido hegemónico, los actores políticos relevantes no eran autónomos, pues solamente era posible hacer política de significación nacional, dentro del propio esquema del poder institucional.

Hubo connotados políticos y movimientos sociales durante todo ese periodo, gestas inclusive heroicas, en algunos casos, pero que carecían de continuidad y organicidad, pues en la escena política nacional había en ese entonces un gran ausente: el ciudadano.

Es hasta 1988, que la figura del ciudadano y las luchas políticas de los ciudadanos cambian el modelo de negociación tradicional que el poder político había impuesto a las formas de la disidencia: la cooptación, la cárcel, la persecución, el aniquilamiento. Frente a esas formas tradicionales de enfrentar la disidencia, ahora el gobierno, si bien lo intentó, ya no tuvo el mismo efecto disuasivo y aniquilador de la disidencia, ahora, la ciudadanía contaba con

un elemento distinto, la organización independiente. Crear organizaciones de ciudadanos que fueran independientes y autónomas del poder público y darles continuidad en el tiempo, fue un elemento fundamental para que la disidencia de 1988, cristalizara de manera diferente a formas anteriores que movimientos disidentes habían tenido. Ese rasgo nuevo y que permitió transformar la discusión política nacional de una manera radical, fue la aparición del ciudadano, como una categoría social viva, tangible y masiva. El ciudadano mexicano no era ya, solamente una forma retórica plasmada en textos jurídicos, sino que se había convertido en una realidad social que estaba actuando y exigiendo derechos, que se organizaba para hacerlos valer y que de esa manera contribuía a que los actores políticos que ahora se estaban enfrentando al poder institucionalizado, adquirieran el carácter de relevantes, pues eran representantes de corrientes de opinión de millones de ciudadanos que reclamaban su derecho a participar, a ser escuchados y atendidos.

Este elemento, el de la ciudadanización del sistema político mexicano, presenta una característica básica que es necesario resaltar. La transición política a la democracia en México, está íntimamente ligada a lo que ha sido el proceso de modernización que el país experimentó a lo largo del siglo xx. En ese sentido, la transición a la democracia no ha supuesto una ruptura, sino más bien una continuidad de la modernización. En cierto sentido ha venido a representar una modalidad de conclusión. La industrialización, la urbanización y la educación que se impulsó como factores claves de la modernización, gestaron también, ciudadanos.

Es claro que dentro de ciertos proyectos modernizadores que México sustentó, a lo largo de esas décadas, el ciudadano no era un producto deseado, sin embargo, modernizar implica crear un tipo de sujeto que tiende a constituirse como ciudadano, lo cual tarde que temprano terminó por suceder en México y la consecuencia de esa emergencia fue que esos sujetos dejaron de ser pasivos y empezaron a reclamar participación política, a organizarse y finalmente impulsar una transición a la democracia.

Hablar de transición, remite de inmediato a la idea de transición política, sin embargo, en México, para poder entender de una manera más completa y rica, el sentido de la transición política que se completó en el año 2000, es necesario asumir un sentido más amplio para el concepto de transición. México arribó a esa transición política, una vez que hubo completado otras transiciones previas, la más significativa fue la transición demográfica (Cabrera, 2003), pues fue ella la que generó el tipo de población que hizo posible la transición política. No basta con que a los ciudadanos se les otorgue jurídicamente esa calidad, se precisa que los ciudadanos actúen como tales. Se consideren portadores de derechos y hagan que las autoridades respeten esos derechos, solamente, cuando los ciudadanos adquieren esa calidad en los hechos, es que podemos hablar de ciudadanía (Marshall, 1965).

Para el caso mexicano, hay indicadores que muestran la transición demográfica, ligada a la transformación de la economía, dicha transición tiene verificativo entre los años 1960 y 1980.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PERSONAL OCUPADO
POR SECTOR, 1940-1990

<i>Año</i>	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>	<i>Terciario</i>
1940	65.4	15.6	19.0
1950	58.3	15.9	25.8
1960	54.4	19.0	26.6
1970	34.7	21.2	44.1
1980	28.0	22.9	48.7
1990	26.9	22.2	50.9

Fuente: Cuentas nacionales, 1990.

Como puede observarse fácilmente en estos datos, la población migró a los centros poblacionales de más de 15,000 habitantes en función del mayor dinamismo que los sectores industriales y comerciales y de servicios fueron adquiriendo en esos años. La población rural dejó de ser mayoritaria entre los años 1970 y

1980, en tanto que el campo, dejó de ser la actividad que mayormente ocupaba a la población, entre los años 1960 y 1970 siendo el sector terciario el que absorbió a esa población económicamente activa. El sector económico con asiento en las ciudades fue el que adquirió un mayor dinamismo, convirtiéndose en el nuevo destino de una población que también poco a poco fue apropiándose de ese nuevo espacio vital, conformando nuevas relaciones sociales, pudiendo participar de nuevas modalidades culturales, educativas y sanitarias, conformando un nuevo tipo de pobladores, inédito en México. En donde las formas, predominantemente tradicionales y de fuerte raigambre rural, fueron perdiendo el peso que desde siempre habían tenido.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL
DE LA POBLACIÓN RURAL URBANA, 1940-1990

<i>Año</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
1940	80.02	19.98
1950	72.09	27.91
1960	63.50	36.50
1970	55.31	44.69
1980	48.23	51.77
1990	42.50	57.50

Fuente: Censos nacionales de población y vivienda.

No es de ninguna manera casual que personajes como Octavio Paz, en su *Laberinto de la soledad*, entre otros muchos, en esos años de la década de los cincuenta se preguntaran sobre la identidad del mexicano, o que novelistas como Carlos Fuentes, a través de *La región más transparente*, intentaran dar cuenta, retratar y de alguna manera explicar el nuevo tipo de mexicanos que ahora estaban dando forma al México de la modernización (Huntington, 1992; O'Donell, 1972).

El tipo de modernización que en México se impulsó en esos años, se centró en la economía urbana, que utilizó, los recursos del

campo para fortalecer de manera preponderante un tipo de industrialización protegida de la competencia externa y una dotación de servicios públicos, educativos, sanitarios, en donde la inversión privada y la pública se complementaron en las ciudades, para favorecer un crecimiento económico en el cual los costos se abarataban si eran invertidos en las ciudades (Hansen, 1978). De tal suerte que la inversión se dirigió fundamentalmente a favorecer el crecimiento de las actividades económicas urbanas, en detrimento de las condiciones de vida en el campo.

A ello respondió la población con fuertes migraciones del campo a la ciudad, trayendo, en primer lugar sus formas culturales, mismas que con el tiempo y las nuevas condiciones de vida, para esos migrantes originales, pero de manera mucho más significativa, para las segundas y terceras generaciones, hicieron que se generaran condiciones culturales auténticamente mestizas, en el sentido de que ya no eran rurales ni auténticamente tradicionales, sino que fueron creando formas culturales de un nuevo tipo, las de los pobladores urbanos de las ciudades mexicanas de finales del siglo xx.

Un ejemplo típico de ese proceso de modernización lo constituye el aspecto educativo. No sólo se fue disminuyendo de manera progresiva el analfabetismo, sino que en las ciudades el acceso a la educación, ya no sólo la primaria, sino la media y la superior, fue un componente importante del atractivo que esa modernización autoritaria ofreció a las nuevas generaciones de habitantes urbanos.

La creación de nuevas instituciones de educación superior a lo largo de la década de los setenta, además de formar parte de una estrategia de modernización de la industria y los servicios, respondía a la creciente demanda de jóvenes que ahora ya había completado estudios medios, y para los cuales, la incorporación inmediata al mercado laboral, no era una salida, pues las empresas requerían trabajadores cada vez más capacitados y la mejoría en el nivel educativo, se había constituido en una promesa de paz social desde la Constitución de 1917, a partir de la concepción de la educación como una de las reformas sociales producto de la

Revolución mexicana del 10 al 17 y en esos años setenta, el régimen necesitaba reencontrar la paz social, después de las turbulencias de la década anterior, por lo que la ampliación de la oferta educativa, se constituyó en una de las fórmulas para articular las demandas de los jóvenes, con las necesidades de los empresarios y de los dirigentes gubernamentales.

CUADRO 3
NÚMERO DE INSTITUCIONES DE
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR, 1970-1990

<i>Año</i>	<i>Bachillerato</i>	<i>Profesional media</i>	<i>Normal</i>	<i>Superior</i>
1970	645	224	250	366
1980	1,688	457	482	771
1990	4,406	1,816	461	1,238

Fuente: IV Informe de Gobierno, 1992.

En este cuadro se puede observar de manera inmediata el gran crecimiento que este tipo de instituciones educativas ha experimentado, así como también observar que las escuelas normales detuvieron su crecimiento a lo largo de los años ochenta y con ello constatar que otro de los cambios importantes experimentados a lo largo de esas décadas, fue la disminución significativa de la tasa de natalidad, indicador donde puede verse reflejado, no sólo el deterioro económico que la década de los ochenta trajo para el país en lo general, sino también los cambios culturales que dicha modalidad de práctica reproductiva implican para la población.

Regresando a las estadísticas referidas a las instituciones educativas, es de notar que los bachilleratos, los bachilleratos técnicos y las universidades e institutos tecnológicos, crecieron en cuanto a su número y cobertura regional, evitando así las tradicionales migraciones de jóvenes a las grandes metrópolis donde antes ese tipo de educación estaba concentrado. Ahora en todos los estados había oferta educativa media, media superior y superior, con lo cual el crecimiento de las ciudades medias también se fue posibilitando.

De tal suerte que ya en los años ochenta y noventa no solamente las cuatro grandes y tradicionales ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla eran propiamente ciudades, ellas, eran ahora zonas metropolitanas, pero, además habían proliferado las ciudades medias, en las que la industria, los servicios y el comercio, las comunicaciones, las telecomunicaciones, las industrias culturales y del entretenimiento tenían un asiento sólido ya.

CUADRO 4
CRECIMIENTO ANUAL MEDIO DE LA POBLACIÓN,
1950 1990

Año	Crecimiento (% medio)
1950	2.75
1960	3.08
1970	3.28
1980	3.32
1990	1.97

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, 1990.

Estas modificaciones en los patrones de poblamiento, generación de empleos, niveles de escolaridad, cultura y modalidades de socialización, habían generado un nuevo tipo de mexicano, al que el PRI y las formas tradicionales del poder político en México no conocían y no sabían cómo tratar. Movimientos sociales contestatarios o corporativizados eran el tipo de agentes sociales para los cuales el régimen estaba preparado, pero no para dar respuesta a la movilización ciudadana. El temblor de la ciudad de México evidenció que las autoridades no sabían cómo dialogar o articular acciones ante los ciudadanos,¹ cuando éstos eran sim-

¹El ciudadano es, desde la democracia ateniense, el sujeto individual, portador de derechos políticos y de obligaciones, en tanto miembro activo, deliberante y con capacidades para decidir, en los asuntos públicos, o comunidad política. El ciudadano, si bien es una figura jurídica, es también una modalidad del ser social, que en la sociedad moderna, presuponse su existencia para poder hablar de democracia, pues como bien se pregunta Benjamín Barber en *Un lugar para todos*, "y sin ciudadanos, ¿cómo puede existir la democracia?", pues es claro que la democracia exige participación ciudadana para su funcionamiento y para el

ples ciudadanos actuando y participando, no había respuestas adecuadas a este nuevo tipo de actor político, pues las respuestas que las autoridades elaboraron, no atinaron a responder los reclamos de ese nuevo tipo de actor social. En Chihuahua, al año siguiente, se organizó una resistencia civil, por unas elecciones en las que se presumió, por una parte importante del electorado, un fraude en el conteo de los votos, en las que la ciudadanía participó, de nueva cuenta, de manera activa. No se trató, en ese caso simplemente, de la protesta de líderes políticos agrupados en un partido político, sino de una naciente sociedad civil que sintió agraviados sus derechos.² En ambos casos, los gobernantes no contaron con los instrumentos, los mecanismos, la cultura política, ni las instancias de articulación para tratar de resolver, dialogar o generar espacios u organismos de intermediación con los ciudadanos. Esta situación volvió a repetirse, solamente que de manera magnificada a raíz de los resultados de las elecciones federales del año 1988 (Calvillo y Favela, 2003: 136). En el gobierno federal y en los gobiernos estatales y locales, se carecía de la capacidad y experiencia para contender con la insurgencia organizada de la ciudadanía.

Es verdad que los ciudadanos hasta ese momento carecían también de experiencia organizativa autónoma, la insurgencia

caso mexicano es necesario tener siempre presente que en una sociedad organizada bajo el sistema de partido hegemónico, la noción de ciudadanía estaba consignada en textos constitucionales, pero no constatada en la práctica política, donde lo imperante era la existencia de una política de masas y un corporativismo, que sustituía al ciudadano por las organizaciones oficiales y por tanto, en términos de cultura política, la participación de los ciudadanos no era la nota significativa, sino que las decisiones públicas se encontraban restringidas a la clase política que las tomaba al margen de la acción, necesidades o intereses población. Sin ciudadanos no hay democracia, pues la participación ciudadana libre y autónoma es la que hace posible que una democracia funcione, al menos en su noción más básica, la de la competencia electoral. En un sistema político autoritario, la participación ciudadana, no es uno de sus rasgos distintivos, antes al contrario, inhibir esa participación ciudadana es una de sus premisas. De tal manera que por ciudadanización de un sistema político el proceso en el cual, se forman ciudadanos y ellos inician un proceso para hacerse sujetos relevantes en ese sistema político al participar e incorporar a la agenda política nacional, sus propios intereses y necesidades a ser cubiertas, dando vida, en consecuencia a organizaciones que les posibiliten de manera más eficiente, ese posicionamiento como agentes relevantes.

²Un caso diferente fue, el que en 1975 se escenificó en Nayarit, donde un candidato -Gazcón Mercado no bien visto por el gobierno de Luis Echeverría, presumiblemente ganó la gubernatura, y mediante un arreglo cupular, la gubernatura quedó en manos del candidato priísta, y al año siguiente una senaduría en manos del PPS.

ciudadana se caracterizó, en esos años por su espontaneidad, por la carencia de agrupaciones que le dieran coherencia y permanencia al reclamo popular. En el terreno estrictamente político, los partidos existentes y los que en ese momento estaban a toda prisa tratando de formarse, sirvieron como paraguas para la insurgencia ciudadana y permitieron que esos ciudadanos pudieran ir articulando sus demandas de manera menos espontánea y cada vez más programática. Al tiempo que se fueron formando, también, numerosas organizaciones intermedias que sin ser estrictamente políticas, planteaban desde posicionamientos alternativos, críticas, denuncias y reclamos a las modalidades de conducción estatal, como serían las que reclamaban vivienda, respeto a los derechos humanos o ambientales, pero que en su conjunto y confluencia posibilitaron, de una mejor manera, la expresión de esos ciudadanos, que habían dejado de ser simples espectadores de la vida política y social del país. Los partidos políticos ocuparon un papel cada vez más relevante en los procesos de organización ciudadana, en relación con aspectos político-electorales, pero las organizaciones civiles fueron adquiriendo una perfil cada vez más definido como instancias de articulación de intereses diversos de la ciudadanía a partir de los años noventa (Calvillo y Favela, 2004: 84).

CUADRO 5
PORCENTAJE DE ORGANIZACIONES CIVILES
POR PERIODO DE FUNDACIÓN

<i>Años</i>	<i>% de organizaciones civiles fundadas</i>
Antes de 1990	47.7
Desde 1991 y hasta 2000	52.3

Fuente: Base de datos, CEDIOC, 2001, UAM-Iztapalapa.

Es de señalar que en la década del año 1981 a 1990 se crearon la mitad de las organizaciones civiles que en la siguiente década, de tal manera que estas formas de organización ciudadana han experimentado un auge y una modalidad de creación verdadera-

mente exponencial. Pues entre 1980 y el año 2000, se han creado más del 75 por ciento del total de las organizaciones civiles que operaban para el año 2000.

Ahora bien, el país ha experimentado, también, otro tipo de transición, en las dos últimas décadas del siglo xx, que ha contribuido poderosamente al cambio del perfil del país y de sus habitantes: la de la transformación de su economía; de una economía basada en el crecimiento de su mercado interno, a otra en la que el mercado externo y la vinculación con el mismo se han convertido en relevantes (De la Garza, 2001), donde los intercambios comerciales con el exterior dejaron de ser marginales, para ahora adquirir una gran importancia en la generación misma del producto interno bruto (Espinosa y Serra Puche, 2004). La incorporación de México al GATT en 1986 y la puesta en funcionamiento del TLC en 1994, cambiaron el tipo de estructura productiva del país, pero sobre todo, incorporaron nuevos agentes económicos y políticos a la palestra nacional: los inversionistas internacionales.

¿Cuál es la significación de este último hecho? En primer término, la tradicional relación del gobierno con los empresarios cambió. Los empresarios dejaron de estar sujetos a políticas cortoplacistas o sexenales en materia de política económica, ahora había convenios internacionales en los que la globalización económica imponía reglas de otra naturaleza, además de compromisos de estabilidad en el manejo de las variables macroeconómicas. Este elemento disminuyó a los empresarios e inversionistas, la permanente incertidumbre y la conocida arbitrariedad con la que se había concebido la política económica durante los años anteriores. Este marco de mayor estabilidad, si bien es cierto que generó mayor competencia entre los empresarios y la desaparición de muchísimas empresas, también es cierto que le permitió a los empresarios el contar con empresas que se regulaban más por el mercado (Hernández, 2004) que por los designios políticos y recuperar la autonomía de sus propias organizaciones, pues cada vez dependían menos de las decisiones que desde el gobierno podían tomarse.³

³“Las relaciones entre el Estado y los empresarios se dan dentro de un clima de confianza y favoritismo para unos, para otros de desconfianza y pérdida. Los beneficiarios, las grandes empresas, los capitales transnacionales y los nuevos capitales surgidos de las priva-

Las transiciones a las que nos hemos referido, lograron que la sociedad mexicana adquiriera un perfil más descentralizado, en el cual las decisiones importantes en el país ya no se podían tomar en un solo lugar: la Presidencia de la República. El grado de complejidad y autonomización que esta sociedad había adquirido sólo puede entenderse, justamente por el larguísimo periodo de modernización en el que había estado transitando.

El México de los años setenta, que todavía quiso revivir un momento de la presencia preponderante de las instancias gubernamentales, marginando al mismo tiempo a la sociedad, en los mediados de los noventa había prácticamente desaparecido y había sido sustituido por otro en el que los ciudadanos ya participaban, o al menos podían hacerlo ya de manera autónoma, con organizaciones propias (Favela, 2003) y en donde las viejas formas organizativas del tipo corporativo, habían perdido casi de manera total su función de intermediación social (De la Garza, 2001a).

Ahora bien, la conformación de un escenario político de esta naturaleza a finales del siglo xx en México, era de suyo una novedad en sí misma, pues tomando, nuevamente como referencia, el sistema político, con sus actores y relaciones, imperante tan sólo en los años setenta es claro que existe una notable diferencia. En esos años era común referirse a la burocracia política, a la Iglesia (entendiendo por ésta solamente a la Iglesia católica, en lugar de referirse a las iglesias), a los empresarios, al movimiento obrero—fuera el organizado o el disidente—, a los movimientos urbano populares, a los guerrilleros, al movimiento estudiantil, de tal suerte que este conjunto de actores sociales tenían un interlocutor central que era el Ejecutivo federal, la Presidencia de la República. El sistema político de esos años estaba estructurado de manera jerárquica y centralizada. Los años setenta fueron el canto del cisne del presidencialismo mexicano (Carpizo, 1978), el cual aparecía todavía como la gran institución que todo lo podía, en la que se centralizaban todas las decisiones y de la que se derivaban y

tizaciones. Ahora, los empresarios se reconfiguran con relación a sus propias estrategias de crecimiento y no sólo en razón de su relación con el Estado" (Hernández, 2004: 94).

desde donde se instrumentaban las políticas verdaderamente significativas.⁴

Este orden centralizado, jerárquico arbitrario y autoritario se desmontó, no de un golpe o por un acuerdo cupular, sino de manera lenta, pausada y bajo una constante presión ciudadana (Torres, 2004). Ha habido muchos enfoques que han pretendido explicar y ajustar este proceso a los esquemas más clásicos de explicación de transición a la democracia, en los cuales se ha privilegiado el aspecto referido a las reformas de las leyes e instituciones electorales.

Una de las más recientes interpretaciones, en este sentido es la que formularon Labastida y López,⁵ basándose en el concepto de Eisenstadt,⁶ de transición prolongada. Dicen “las transiciones

⁴“Una de las características más importantes del viejo orden político, ese que llegó a su fin como resultado de la admisión de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 2 de julio de 2000, fue la gran concentración del poder en la Presidencia. En su etapa clásica –la que corre de mediados del siglo pasado hasta sus postrimerías–, el Poder Ejecutivo fue casi el único poder político real en México. Su dominio sobre las cámaras legislativas, la Suprema Corte, el ejército, las administraciones estatales y municipales, los cacicazgos regionales, las organizaciones empresariales y profesionales, los medios de comunicación impuso una cierta unidad de mando en la gran maquinaria gubernamental. Era el Presidente el que tomaba y ponía en práctica todas las decisiones políticas y económicas sustantivas e incluso una buena parte de las que no lo eran pero que por alguna razón interesaban personalmente al Presidente en turno. La creación y consolidación de esa extraordinaria unidad de mando caracterizó en su etapa clásica al autoritarismo posrevolucionario mexicano –en términos relativos, el presidencialismo mexicano tuvo pocos equivalentes en el mundo– no fue un proceso rápido ni fácil, sino una tarea que tomó decenios y exigió un uso intensivo y una expansión de todos los poderes constitucionales del Presidente –que son muchos– y también de los metaconstitucionales e incluso de algunos anticonstitucionales. Antes de lograr convertirse en el centro indiscutible e indisputable de la vida política mexicana, la Presidencia primero debió enfrentar y neutralizar la fragmentación causada por la Revolución mexicana... En 1987, con la Corriente Democrática la unidad de mando dentro del partido oficial, empezó a perderse. Para el momento en que Ernesto Zedillo asumió la jefatura del sistema presidencialista, los desafíos a la autoridad presidencial ya eran varios y crecientes y provinieron de una oposición partidaria fortalecida –PAN y PRD–, de varios puntos de la sociedad civil e incluso de algunos de los propios gobernadores priístas para quienes la debilidad presidencial significó la reevaluación de su propio poder. Con la decadencia y caída final del orden priísta, la concentración de poder en la institución presidencial empezó a dar rápidamente paso a un proceso opuesto que en principio debe ser bienvenido por una sociedad supuestamente deseosa de vivir dentro de la institucionalidad propia de la democracia” (Meyer, 2003: 65-67).

⁵“El presente artículo tiene como eje central de la transición, la negociación entre el gobierno y los actores políticos de la oposición en relación con las reformas electorales” (Labastida y López, 2004: 752).

⁶“En el caso de que las fisuras dentro de las élites no son lo suficientemente grandes como para proporcionar puntos de apoyo a las oposiciones donde las fuentes del poder real,

prolongadas no sólo se definen por la temporalidad y su gradualismo, sino también por la importancia de la dimensión electoral... en este sentido, no hay una clara ruptura institucional, sino un acercamiento progresivo entre lo que dictaba la norma constitucional y su ejercicio efectivo" (Labastida y López, 2004: 757). Las reformas político-electorales que se impulsaron desde 1977 fueron modificando el mismo marco constitucional en materia de política electoral, lo único que permaneció, poco más o menos inalterado de ese marco constitucional, fue la figura del ciudadano que conservó el mismo estatus jurídico. El cambio ocurrido desde esos años hasta los años noventa, respecto de los ciudadanos, no se dio en el aspecto legal, sino en el contenido social, cultural y político que de ser una entelequia jurídica, pasaron a convertirse en un actor político y social relevante con independencia y autonomía y con ello ciudadanizaron al sistema político mexicano.

Fueron los ciudadanos que contando con derechos políticos, pasaron a ejercerlos de manera decidida, autónoma y diversa, y esa transformación no ocurrió por acuerdos entre ningún tipo de líderes políticos. El proceso de modernización que experimentó el país fue el que creó las condiciones para que existieran los ciudadanos y éstos, más tarde, decidieran organizarse y tomar sus propias decisiones. Y fue la presencia de contingentes de ciudadanos participativos, lo que obligó a que esas reformas político-electorales, de manera muy significativa, las de 1996, produjeran leyes e instituciones, en los cuales la competencia electoral fuera un hecho constatable, como sucedió en las elecciones federales de 1997 o las del año 2000. Sin embargo, otorgar un peso específico de tal magnitud a las reformas electorales federales, es desconocer, que aun sin esas reformas en el ámbito federal, ya la oposición había ganado gobiernos estatales —en unos casos con concertación o mediante el reconocimiento del triunfo opósito— y que en 1988, la ciudadanía había en el ámbito federal asumido un papel

las instituciones electorales, aunque amañadas, pueden ser la única arena donde los partidos opositores protestan en forma legal, por lo tanto, dichas instituciones se pueden convertir en el principal ámbito de oposición" (Eisenstadt, 2001: 117).

protagónico o más significativo aún, que esa ciudadanía había podido detener mediante su movilización y franca participación en enero y febrero de 1994, la ofensiva militar con que el régimen de Salinas de Gortari intentó reprimir, en un primer momento, al levantamiento zapatista. Las reformas político-electorales sirvieron para dar un mejor marco a la expresión ciudadana, pero no son ellas las que generan la ciudadanización del sistema político mexicano, son los mismos ciudadanos los que con su participación, organización, reclamos y demandas crean las condiciones para la democratización del mismo sistema político.

Las modificaciones que los sujetos de los derechos políticos fueron experimentando a lo largo de muchas décadas y que culminó en el tipo de ciudadano que se fue construyendo, es de manera preponderante el eje explicativo de esa larga transición y no el basado en las reformas electorales. Las leyes y las instituciones electorales, los partidos políticos, los líderes y las organizaciones, se encontrarían vaciadas de contenido, si el sujeto político central de todo análisis político, no les diera contenido, sentido y orientación: el ciudadano. Esto es, sin la existencia de mexicanos que decidieron defender sus derechos, que dejaron de esperar que las decisiones gubernamentales los favorecieran, que decidieron organizarse para hacer valer sus intereses y que con ello le dieron un nuevo sentido a la política mexicana, forzando así el cambio del sistema político mexicano, no es posible hablar de proceso de democratización o de competencia electoral. La ciudadanización⁷ del sistema político mexicano es reconocer que ese sistema político se llenó de un nuevo contenido, a partir de la entrada en escena de ese personaje múltiple y diverso que es el ciudadano mexicano.

⁷En 1994 se habló de la ciudadanización de los órganos electorales, que fue la participación de ciudadanos y ya no solamente de políticos profesionales en la conducción del IFE, un proceso similar, pero mucho más amplio es el que se refiere a la *ciudadanización* del sistema político, en el cual los ciudadanos adquieren el carácter de sujetos fundamentales en la vida política nacional. Qué enorme diferencia existe entre las pasarelas de los aspirantes a la Presidencia de la República en 1987, donde quien decidió quien era su sucesor fue Miguel de la Madrid y la competencia interna que entre diversos precandidatos se estableció más tarde, a partir de encuestas, consultas internas, consultas abiertas, etcétera. En 1987, había un elector, después, los electores fueron ya los ciudadanos.

La transición a la democracia en México, responde en su contenido, más al texto de Huntington de 1968 –en donde aborda los procesos de modernización– que al de 1991 –en donde se enfoca a las épocas de las democratizaciones. En *El orden político en las sociedades en cambio*, se explica de manera más cabal el proceso mexicano que *La tercera ola, las democratizaciones a finales del siglo XX*, pues la creación del ciudadano participativo (Pasquino, 2000), es decir el ciudadano, que acepta ser ciudadano (Rubio, 2000) responde de una manera cabal a lo que ha sido el largo proceso de la, aún, inconclusa modernización mexicana, en donde la transición a la democracia ha sido uno más de sus pasos.

La presencia de los ciudadanos en la vida política nacional, con las características de libertad y autonomía, más las modificaciones que el sistema productivo ha experimentado en la última década (Pozos, 2003) han posibilitado, que aun y cuando el régimen político no ha sido grandemente alterado (Favela, 2003a) en cuanto a las facultades y atribuciones de los centros de decisión pública, el sistema político sí lo haya hecho. Los actores políticos han variado de manera sustantiva, pues han adquirido, los que ya existían, grados notables de autonomía, y han aparecido otros nuevos en escena, que no se han acogido a la tutela oficial. Este fenómeno de la multiplicidad de actores y centros políticos de decisión, es lo que sobre todo ha cambiado de ese sistema político, pues le ha otorgado la multipolaridad que ahora goza. No hay más un centro único de decisión, no hay ya más una rígida verticalidad en la toma de decisiones, ahora imperan múltiples centros que disputan entre sí por decidir, por influir en las decisiones, por participar de manera directa o indirecta en ese proceso de toma de decisiones públicas. La Presidencia de la República, sigue teniendo un aspecto significativo en la vida política nacional, pero ya no es, el centro indiscutido e indisputado, como lo llamó Lorenzo Meyer, de la vida política de México. El Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos de los estados y de los municipios, en tanto, instancias de decisión pública, disfrutaban ya de grados crecientes de autonomía para el ejercicio de sus respectivas funciones. Asimismo, los partidos políticos, las fracciones que

en ellos conviven, las organizaciones civiles y los simples ciudadanos gozan también de esos grados crecientes de autonomía y libertad. En suma, estamos hablando de una sociedad mexicana, y de un sistema político que ha logrado grados importantes de horizontalidad, participación y corresponsabilidad. Y esas transformaciones en el sistema político mexicano, constituyen experiencias inéditas para este país de cultura milenaria.

El que ahora se cuente con un sistema político en el que la multiplicidad de actores interactúen y dialoguen entre sí, ha creado una trama más rica de relaciones, pero por ello, también más compleja. Al no existir un eje rector, ni un solo órgano decisorio, ahora se está pudiendo constatar la importancia y necesidad de un conjunto de leyes que regulen dichas interacciones, así como que se delimiten facultades, atribuciones y competencias, tanto de las instituciones, como de los actores mismos. Es cierto que en el régimen del sistema autoritario había leyes y un diseño institucional, pero eran leyes y diseño institucional, para un tipo específico de ordenamiento político, aquel en el cual los derechos y las facultades, atribuciones y competencias eran decididas de manera vertical, en última instancia por el propio Presidente de la República, de tal suerte que difícilmente podía hablarse de derechos y de garantías, o de elementos reguladores del sistema social a partir de un sistema jurídico que revelaba su carácter arbitrario en la medida que las leyes podían ser modificadas al gusto del Presidente en turno, dado su control sobre el Poder Legislativo, o la misma aplicación de las leyes dado su control, también sobre el Poder Judicial.

En este sentido, más que las leyes, lo que importaba eran las relaciones personales, fuera de manera directa o indirecta, de que disfrutara un individuo o un actor social, pues sus derechos serían respetados, no en función de la observancia de esos derechos, sino en función de la capacidad de hacerlos prevalecer, justo, por las relaciones de carácter personal con que se contará. De tal manera que los derechos no eran tales, sino en realidad privilegios, pues la ley y su aplicación eran casuística y no general y universal. De la misma manera que el diseño de políticas por parte del gobierno,

respetaba más el “estilo personal de gobernar” (Cosío Villegas, 1974) que criterios de política, enmarcados en estrategias de largo plazo, por lo que el sistema político y el jurídico estaban preñados de un alto grado de arbitrariedad y una carencia de contrapesos que en lo formal o real, permitieran una vida institucional que fuera eso, institucional. La función pública era asumida como una potestad patrimonial (Favela, 1993) en la que el beneficio personal, formaba parte de los supuestos del sistema y no era visto, en consecuencia, como una anomalía.

Así, compadrazgos, captación de opositores, prevaricación, corrupción y carencia de derechos, formaban parte de una cultura política, opuesta a un régimen de derecho. La arbitrariedad y no los derechos era la norma regulativa, de tal suerte que una cultura política de la subordinación y no de la participación libre y autónoma, constreñía la aparición de ciudadanos libres que ejercieran sus derechos de manera autónoma, o que pudieran organizarse para hacerlo.

Este tipo de diseño institucional y este tipo de cultura política que en la actualidad, habiendo cambiado el viejo tipo de sistema político, ahora no vertical y sí multipolar, está siendo cuestionado de manera muy seria, ya no resulta funcional, eficaz y mucho menos eficiente, si bien se presentan casos aún, en los cuales se intenta recurrir a esas viejas prácticas de vez en cuando. El sistema político con ciudadanos capaces de la movilización y exigencia del respeto a sus derechos, está haciendo evidente la necesidad de ir cambiando y adecuando el diseño institucional y las leyes concomitantes a las necesidades de una sociedad en la cual la subordinación de los ciudadanos ya no es la regla. Los actores políticos han cambiado, las relaciones que entre ellos se establecen, también han cambiado; y por lo tanto, el marco regulatorio que posibilita esas relaciones, necesariamente, tendrá que irse ajustando a esos nuevos requerimientos.

Por otra parte, también como parte de los nuevos actores que han destacado en las últimas décadas, están los delincuentes, sean éstos organizados o no. Evidentemente, siempre ha habido delincuentes en México, pero nunca con la fuerte presencia que

ahora han adquirido. La delincuencia incidental y la delincuencia organizada tienen raíces distintas, pero en ambos casos, hacen patente la insuficiencia gubernamental para combatirla, sea mediante programas que amplíen las oportunidades de empleo digno (Favela, 2003b), sea mediante programas eficaces de combate a la delincuencia organizada (Favela, 1999 y 1997).

La inseguridad pública y la presencia de la delincuencia organizada, están planteándole al gobierno, un reto en el que, al mismo tiempo que debe demostrar eficacia para acotar los márgenes de operación a la delincuencia, lo haga ajustado a un marco de derecho, donde los derechos humanos sean cabalmente respetados. Eficiencia, eficacia y legalidad, retos que sin lugar a dudas, nunca tuvo que enfrentar el viejo orden priísta, pues la observancia de la ley en sus actuaciones, nunca fue un criterio al que tuvo que ajustarse, precisamente, porque la ausencia de ciudadanos participativos era la norma en esa época. A la delincuencia se la controlaba mediante “madrinas”,⁸ con los narcotraficantes había arreglos específicos y a los disidentes políticos se les perseguía con paramilitares. La exigencia de la observancia de los derechos humanos era un reclamo más o menos aislado, incluso, a quien se atrevía a reclamarlos, se le llegaba a mirar como a alguien que no comprendía el tipo de arreglo institucional que operaba en esos momentos. Ahora, con la existencia de una sociedad civil organizada, los feminicidios de Ciudad Juárez, por ejemplo, la impunidad y la ineficiencia ya no quedan como una anécdota más, se convierten en un elemento de movilización y reclamo permanente y por tanto, en un asunto que tiene que ser atendido y resuelto por las autoridades.

La característica básica, entonces, del nuevo sistema político mexicano radica no sólo en la competencia política entre partidos o la existencia de un marco regulatorio e institucional que la posibilite, sino en la existencia de un ciudadano que le da vida a esa competencia político-electoral, pero que también está exi-

⁸ Madrinas, en el lenguaje delincencial eran los delincuentes controlados por los propios policías, que podían delinquir con protección policiaca, compartiendo sus beneficios con los policías y que servían también como soplones o informantes.

giendo de manera constante que sus derechos le sean respetados. Conculcar derechos, puede ser una tentación para los hombres y las mujeres que tienen posiciones de decisión en el gobierno, los partidos políticos o las organizaciones civiles, pero –y esa es la gran diferencia– ahora hay una sociedad civil que les reclama y exige que sus decisiones ya no pueden ser arbitrarias y al margen de la ley. La voluntad política está siendo acotada a la observancia de derechos, al uso prudente de los recursos de la ley y ya no más un recurso patrimonial de carácter discrecional.

Los nuevos actores políticos y el nuevo tipo de relaciones que están estableciendo entre ellos, son el verdadero núcleo explicativo del nuevo sistema político que está construyéndose en México. Los arreglos cupulares forman parte de las respuestas que están teniendo que dar los hombres y mujeres que acceden a puestos de dirección y decisión en las instituciones gubernamentales, de los partidos políticos y de las organizaciones civiles, pero el verdadero marco de fondo para estas actuaciones lo constituyen los ciudadanos participativos y sus organizaciones. Una sociedad civil vigorosa, actuante, vigilante y propositiva, y ese es el verdadero cambio que la sociedad mexicana ha experimentado en las postrimerías del siglo xx, y esa sociedad civil ya no subordinada, ha sido el resultado de un largo proceso de modernización que transcurrió a lo largo de más de cinco décadas, pero que fue manifestando sus resultados de manera desigual, tanto en lo temporal, como en lo tocante a su presencia regional, pues ha habido zonas (geográficas y sociales) que han visto avanzar de manera diferenciada, el tren de la modernidad.

Hubo zonas o regiones e incluso sectores sociales del país donde esa modernización fue manifestándose de manera diferenciada y desigual, la modernización no tuvo una manifestación homogénea, sino que antes al contrario, esa modernización, precisamente fue agudizando las desigualdades que el país ya presentaba de suyo. El avance de la modernización fue incorporando de formas diferenciadas a regiones y sectores sociales a su lógica, **mas esa diferenciación permitió que modalidades culturales que ya no tenían cabida en ciertas regiones o sectores sociales, mantu-**

vieran cierto grado de vigencia en otros. Los tiempos de la modernización han sido diferenciados y ello es fácilmente constatable a través de las prácticas político-electorales que los ciudadanos tienen todavía hoy, en la primera década del siglo XXI, donde los niveles de participación ciudadana en los comicios locales evidencia prácticas políticas y modalidades de cultura política, distinguibles entre sí, o francamente divergentes aún.

Los tiempos de la modernización son diferentes entre regiones y sectores sociales, la modernidad que ya es una vivencia cotidiana para algunos sigue siendo una promesa para otros. La modernidad, la posmodernidad y la modernización conviven en este México de inicios del siglo XXI, sin que las brechas, distancias y desigualdades entre todos los ciudadanos, encuentren aún un camino para conformar una cierta homogeneidad de oportunidades, dentro de la diversidad que la posmodernidad ofrece como alternativa de una vida social en común.

Sin embargo, frente a las modalidades de una propuesta de modernización desde el poder, como fue el caso del México del régimen priísta, ahora, los retos para concluir esa modernización ya no excluyen las posibilidades de participación de los ciudadanos. Antes, los ciudadanos eran vistos –desde el poder– como agentes pasivos a los que había que llevarles la modernización, introducirlos a la modernización de manera muchas veces compulsiva. Ahora, esos ciudadanos están asumiendo que esa modernización inconclusa, puede ser modelada por ellos mismos a partir de su participación, a partir de sus propias organizaciones, con lo que la modernización inconclusa está adquiriendo un carácter distinto, ya no es modernización verticalista, ahora es una modernización en la que la participación ciudadana está presente, lo que está contribuyendo a la horizontalización de la sociedad y del sistema político. Y ¿nuevamente qué es lo que está generando ese nuevo carácter de la modernización?, la existencia y actuación de ciudadanos participativos.

La ciudadanización del sistema político mexicano, es su rasgo distintivo contemporáneo. Sin la existencia y actuación organizada de los ciudadanos, para reclamar, demandar, exigir, decidir

e incluso para equivocarse, no es posible entender, los nuevos retos a los que están sujetos, las instituciones y los hombres y mujeres que desde ellas están tomando decisiones. La crítica a los dirigentes ha dejado de ser gacetillera o de café, ahora esa crítica se ejerce en la arena pública, por tanto el reclamo de eficiencia y eficacia en la conducción y la toma de decisiones es mucho más rigurosa, más puntual, menos complaciente. Los gobernantes y los dirigentes sociales, ayer como hoy, pueden ser aptos o ineptos, eficientes o ineficientes, pero antes, la exigencia de rendición de cuentas no estaba presente, y ahora es un elemento de control social y político, para la actuación y decisión que esos hombres y mujeres están ejerciendo. La rendición de cuentas, el pago de facturas políticas en las urnas por malas decisiones, la vigilancia ciudadana, la libertad y la multiplicidad de medios de comunicación, la gran diversidad de organizaciones civiles, todo ello contribuye a crear un sistema político, inédito para el país. Un sistema político participativo, en el cual, ahora, los ciudadanos, las organizaciones civiles de los ciudadanos y las organizaciones en general de los ciudadanos, constituyen su piedra angular y definitoria.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBER, Benjamín, *Un lugar para todos, cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Ed Paidós, 2000, 160 pp.
- CABRERA ACEVEDO, Gustavo, *La transición demográfica en México, en México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, FCE, 2003, pp. 39-52.
- CALVILLO, Miriam y Alejandro Favela, "Una aproximación a la delimitación del universo de las organizaciones civiles", en *Participación social: retos y perspectiva*, México, UNAM, Plaza y Valdés, 2003, pp. 125-158.
- , "Dimensión cuantitativa de las organizaciones civiles en México", en *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM, 2004, pp. 73-120.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, 240 pp.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortis, 1974, 128 pp.

- DE LA GARZA, Enrique, *La formación socioeconómica neoliberal*, México, UAM, Plaza y Valdés. 2001, 202 pp.
- , *Democracia y cambio sindical en México*, México, UAM Plaza y Valdés, 2001a, 265 pp.
- EISENSTADT, Todd, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, en *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 87-120.
- ESPINOSA, Enrique y Jaime Serra Puche, “Diez años de Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en *El nuevo milenio mexicano*, t. 1, México, UAM, 2004, pp. 163-205.
- FAVELA, Alejandro, “El patrimonialismo en México: los límites de la democracia y el estado de derecho”, *Acta Sociológica*, núm. 9, México, FCPYS-UNAM, 1993, pp. 237-250.
- , “Crimen organizado y violencia en México”, *El Cotidiano*, núm. 82, México, UAM, 1997, pp. 59-65.
- , “El nuevo gobierno del Distrito Federal y las políticas de contención a la delincuencia”, *Iztapalapa*, núm. 47, México, UAM, 1999, pp. 199-218.
- , *Organizaciones civiles: una propuesta para lograr su consolidación*, México, UAM, Plaza y Valdés, 2003, 128 pp.
- , *México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI*, México, UAM, Plaza y Valdés, 2003a, 160 pp.
- , *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, México, UAM, Plaza y Valdés, 2003b, 263 pp.
- HANSEN, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, 340 pp.
- HERNÁNDEZ, Marcela, *La cultura empresarial en México*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2004, 177 pp.
- HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, 404 pp.
- , *La tercera ola, democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, 329 pp.
- LABASTIDA, Julio y Miguel López, “México, una transición prolongada (1988-1996-1997)”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 66, México, 2004, pp. 749-806.
- MARSHALL, T.H. (1965), *Class, citizenship and social development*, Anchor Books, Garden City, 1965, 365 pp.

- MEYER, Lorenzo, "Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia mexicana", en *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, FCE, 2003, pp. 63-76.
- O'DONELL, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972, 229 pp.
- PASQUINO, Gianfranco, *La democracia exigente*, Madrid, Alianza, 2000, 81 pp.
- POZOS, Fernando, *La vulnerabilidad laboral del modelo exportador mexicano*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2003, 261 pp.
- RUBIO CARRACEDO, José, *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2000, 231 pp.
- TORRES, Nina, "Organizaciones no gubernamentales: ¿resistencia o colaboración?", en *Imperialismo, crisis de las instituciones y resistencia social*, México, Itaca, 2004, pp. 351-370.



Josefina Jordan, *Enteramente distinta*, 2003, grabado, 15 × 30 cm.

El presidencialismo desadaptado

LA INSTITUCIÓN presidencial mexicana está desadaptada porque el pluralismo político la ha erosionado. Lo que se ha ganado en el terreno de la competencia de partidos y de democratización se ha perdido en términos de eficacia en el desempeño del Poder Ejecutivo. Del mismo modo, la diversificación de la oferta política que se ha traducido en un Congreso plural, ha dejado al partido del Presidente en incuestionable minoría. Aunque el Presidente conserva lo fundamental del arsenal de facultades constitucionales originales y muchas otras adquiridas a lo largo del tiempo, al menos desde 1997 no dispone del respaldo político organizado necesario para hacerlas efectivas. Simultáneamente, las limitaciones del gobierno del presidente Fox, compartidas, algunas de ellas, por el gobierno de Ernesto Zedillo que lo precedió, han complicado en mayor grado el funcionamiento del sistema presidencial.

La desadaptación del presidencialismo se debe a que la institución presidencial concentra tareas que corresponden al Estado, los presidentes mexicanos han carecido de vocación de estadistas, han tratado de mantener intacta la estructura autoritaria del poder presidencial, se han constreñido a resolver problemas parciales sea con la disidencia política o con los empresarios, con lo que han conducido, a la vez, al desfase del presidencialismo, a enfrentamientos con los partidos políticos opositores, al desprestigio de la institución presidencial y a la práctica imposibilidad de ofrecer resultados, aspectos, todos, que intentaremos demostrar a continuación.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CONCENTRA LAS TAREAS DEL ESTADO

LA DESADAPTACIÓN de la institución presidencial no inició con el “gobierno del cambio”, es decir, luego de la alternancia de partidos en el año 2000. El problema es anterior, pues las razones aparecen en el proceso histórico que hizo de la institución presidencial el órgano central del Estado surgido de la Revolución, tanto constitucionalmente como de manera informal. Por todo ello, al Presidente de la República le ha estado reservada la tarea de instrumentar los programas de apoyo social, arbitrar conflictos entre los grupos sociales, expropiar, otorgar concesiones, en fin, regir la vida política, económica y social. La gran concentración de tareas en una sola institución suponía también la concentración de los recursos necesarios para ponerlas en marcha. En la práctica, el funcionamiento mismo del Estado se daba a través de la Presidencia de la República: el Legislativo y el Judicial no eran poderes autónomos, pero su existencia se justificaba en nombre del interés supremo de la nación, base de la legitimidad del presidencialismo autoritario.¹

Como efecto derivado de las múltiples tareas que le fueron atribuidas en la Constitución y de los retos enfrentados en el ejercicio de sus funciones, el Presidente se convirtió en el “gran legislador”, uno de los recursos básicos de su eficacia: necesitaba darle una fuente legal, vale decir, legítima, a sus actos, por más arbitrarios que pudieran parecer. Ello fue posible, entre otras cosas, gracias a la integración monopartidista del Congreso, al liderazgo presidencial ejercido sobre el PRI, su partido,² y a la inexistencia de un auténtico sistema de partidos.³ Una de las consecuencias fue la sobrecarga de actividades acumuladas en una sola institución, lo que acabó por convertirse en uno de los mayores obstáculos para el desempeño eficaz de la Presidencia de la República: des-

¹ Cfr. Arnaldo Córdova, “La legitimación del presidencialismo en la Revolución mexicana”, en *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989, pp. 113-123.

² Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 191-198.

³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 263 y ss.

naturalizó sus funciones, incrementó la corrupción y afectó su ubicación en el sistema político.

En los años setenta, la omniabarcante institución presidencial había quedado atrapada en el conjunto de redes formales e informales que ella misma había creado en torno suyo,⁴ al tiempo de enfrentar una reacción social de todos aquellos grupos a los cuales “no les había hecho justicia la Revolución” y que rechazaban al partido oficial (PRI). Para liberarse de la progresiva presión social y de la responsabilidad institucional que fue sofocándolos, los presidentes mexicanos han recurrido a reformas que les permitan arreglos parciales, buscando siempre controlarlos desde la propia presidencia. Sin renunciar a la estructura autoritaria del poder desde la que operan, tampoco han podido recuperar el control sobre los actores de los acuerdos.

LOS PRESIDENTES MEXICANOS HAN CARECIDO DE VISIÓN DE ESTADO

LA TESIS contraria ha sido sostenida por Dieter Nohlen, quien ve en América Latina el ejemplo de la renovación del presidencialismo, y lo ve como producto de una serie de actos de “autolimitación” constitucional y de promoción de la democratización emprendidos desde los ejecutivos nacionales.⁵ Nohlen atribuye a los ejecutivos la visión y habilidad para impulsar equilibrios políticos e institucionales que aseguran su estabilidad y conducen a su renovación, esto es, la readaptación funcional del presidencialismo, al tiempo de reconocerles capacidad de adaptación a las contingencias estructurales. Con esta concepción, este autor no pudo percibir la inestabilidad y crisis que padecieron países como Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, por citar algunos, en los inicios

⁴Aparte el progresivo y extraordinario crecimiento de dependencias gubernamentales y de la burocracia, hasta 1982 existían 1,155 entidades paraestatales, es decir, antes de que diera inicio el proceso de venta, fusión, liquidación, extinción o transferencia de la mayoría de ellas.

⁵“Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, pp. 9 y ss.

del siglo XXI. A juzgar por estos casos, en el artículo de referencia Nohlen no explicaba la democracia latinoamericana, sino la “readaptación funcional” del autoritarismo, que finalmente fue enfrentado por las incontenibles protestas sociales a partir de los últimos años noventa. Desde luego, tampoco pudo observar los efectos paralizantes del gobierno sin mayoría en México, desde 1997, incapaz, como ha sido, de formar coaliciones parlamentarias.

La línea de argumentación de Nohlen ha sido adoptada, en lo esencial, por Jorge Lanzaro (comp) y colegas de *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*.⁶ Nohlen, Lanzaro y coautores han buscado avanzar a contracorriente de las tesis de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela,⁷ para quienes la naturaleza del diseño presidencial —la separación orgánica de poderes— no ofrece suficientes incentivos a la cooperación de la oposición con el Presidente. En *La crisis del presidencialismo*, Linz y Valenzuela presentan la encrucijada a la que se enfrenta el régimen presidencial por la falta de congruencia entre el competitivo sistema de partidos, por una parte, y su sistema institucional, por la otra. Más específicamente, esa situación deriva de las dificultades de hacer compatible un marco constitucional presidencialista (con sus elecciones de un ganador único) y un sistema multipartidista (peor aun si es polarizado) en el que ningún partido (o tendencia política) puede generar por sí misma una mayoría para elegir al Presidente o apoyarle durante la Legislatura. Aunque pueden darse, y de hecho se dan, coaliciones electorales o legislativas, las reglas de un sistema presidencial generan presiones que acaban por socavarlas.

De acuerdo con estos autores, el presidencialismo no es capaz de sumar intereses y estructurar compromisos, lo que dificulta enormemente la construcción de coaliciones (electorales o parlamentarias), los acuerdos básicos y, en consecuencia, el buen desempeño de la institución presidencial. En esta misma ruta, Scott Mainwaring y John M. Carey⁸ habían hecho notar las dificultades adicio-

⁶ Editado en Buenos Aires, Clacso, 2001.

⁷ *Las crisis del presidencialismo*, t. 2, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

⁸ “Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, Stanford, Stanford University Press, Stand.Ford, julio de 1993.

nales que ofrece la combinación de gobierno presidencial y multipartidismo para el desempeño eficaz del presidencialismo, en este caso, para gobernar el pluralismo, pistas de análisis, estas últimas, que se revelan pertinentes para aproximarse al estudio del presidencialismo mexicano.

EL PRESIDENTE Y EL PARTIDO OFICIAL PERDIERON EFICACIA

EN SU ensayo de 1972, Daniel Cosío Villegas⁹ mostró como la estabilidad política y el progreso económico de esa época se habían conseguido sin acudir ni a la dictadura o la democracia occidental. “Por eso se ha concluido —escribió— que las dos piezas y características del sistema político mexicano son un Poder Ejecutivo —o, más específicamente, una Presidencia de la República— con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante.”

En coincidencia con Cosío Villegas, para Arnaldo Córdova la Constitución de 1917 creó un Ejecutivo extraordinariamente poderoso, que de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el Presidente de la República, tal como aparecen en los artículos 80, 89, 27 y 123 constitucionales, pero cuya fortaleza sería inexplicable sin el corporativismo político.¹⁰ Con métodos analíticos diferentes, ambos autores también coincidían en demostrar la falta de autonomía de los miembros de los poderes Judicial y Legislativo frente al Ejecutivo, en esa época, y de la agonía del federalismo ante al predominio incontestable del Presidente de la República.

El Presidente resultaba ser el juez de última instancia, el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados y el vértice de un sistema⁴ de alianzas de grupos sociales or-

⁹*El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972, p. 21.

¹⁰Arnaldo Córdova, “La legitimación del presidencialismo en la Revolución mexicana”, art. cit., pp. 122-123 y del mismo autor, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1973.

ganizados e incorporados al partido oficial. Pero iba más allá: era el "líder natural" del PRI y tenía la última palabra acerca de quién sería el candidato de este partido, el seguro triunfador; organizaba y aseguraba, si era el caso, las carreras políticas o de los políticos; controlaba el Banco Central; decidía la integración de la Suprema Corte de Justicia; controlaba los medios masivos de comunicación, escritos y electrónicos; organizaba los procesos electorales; gobernaba el Distrito Federal; decidía los ingresos y el destino de los gastos públicos, algunas de ellas atribuciones constitucionales, y otras metaconstitucionales.¹¹ En ese contexto, Cosío Villegas afirmó: "La mexicana es la única República en el mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta."¹²

Como puede apreciarse, el presidencialismo autoritario no se circunscribía exclusivamente a la dimensión formal; la fuerza derivada del control sobre el partido "casi único" era la otra dimensión, igualmente relevante. Pero la represión al movimiento de 1968 y la de 1971 y sus efectos disolventes, el distanciamiento y luego la ruptura entre empresarios y gobierno así como la persecución a la insurgencia sindical de los años setenta daban cuenta del agotamiento y la pérdida de eficacia de las dos piezas centrales del sistema político: la superpresidencia¹³ y el PRI.

ENTRE LA INGOBERNABILIDAD Y LA REFORMA POLÍTICA

La "reforma política" puesta en marcha por el gobierno de José López Portillo se propuso impulsar institucionalmente los cambios sociales y obtener un nuevo consenso mediante la constitucionalización de los partidos políticos. Buscaban frenar a la guerrilla con represión pero ofreciendo una salida a través de las instituciones. Las minorías políticas quedaron a partir de entonces integradas en la Cámara de Diputados a través del sistema de represen-

¹¹ El término es de Jorge Carpizo, *idem*.

¹² Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 31.

¹³ El término es de Arnaldo Córdova, "Nocturno de la democracia mexicana", en *La Nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, pp. 395-396.

tación proporcional.¹⁴ Con 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (en el origen destinados en exclusiva “a las minorías”), el sistema mixto amplió la representación nacional monopolizada por el PRI, pero, sobre todo, abrió las puertas a un proceso de reformas constitucionales y legales en materia electoral que se cerró con los consensos de 1996. Esa etapa, que culminó dotando de plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), órgano descentralizado del Estado encargado de organizar y vigilar los procesos electorales, también permitió reglamentar el financiamiento público de la vida política y el registro de los partidos políticos nacionales en sustitución del Poder Ejecutivo federal, así como transformar el Tribunal Federal Electoral en Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación (TEPJF)¹⁵ y volver a modificar el tamaño y la forma de integrar las cámaras del Congreso, mientras el PRI perdía el control exclusivo de los cargos de elección popular. Con la “reforma política”, la renovación de las bases de legitimación del poder presidencial dependió del constreñimiento constitucional de comparar el poder con la oposición organizada.

Por su parte, el IFE autónomo no sólo revistió de legalidad y credibilidad al sistema electoral y de partidos, sino que, con su independencia, reposicionó a una Presidencia de la República muy combatida y afectada por la sola sospecha de fraude electoral: al pactar con las oposiciones, más por imposición que por autolimitación, el Poder Ejecutivo se deslindó de un conflicto político que lo obstruía en sus funciones de jefe de gobierno. Como ha demostrado Arnaldo Córdova,¹⁶ la prioridad de los presidentes de la República Mexicana no ha sido la democracia (y en ello queda comprendido el “del cambio”), sino la búsqueda de la eficacia (siempre limitada y siempre cuestionada) de su gestión. En este sentido,

¹⁴Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, junio de 1978.

¹⁵Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

¹⁶Véase “La concepción presidencial del Estado en México”, en *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989, pp. 268-299.

el presidencialismo mexicano ha encontrado como táctica el responder a situaciones que ponen en peligro su permanencia o su desempeño, es decir, se ha manejado en el límite de lo que considera estrictamente conveniente para su estabilidad. Por eso, la democratización del sistema político mexicano ha sido obra de las oposiciones políticas y sociales. Otro actor emergió con mucha virulencia, los empresarios.

EL ARREGLO CON LOS EMPRESARIOS

EN LA dimensión constitucional, en 1993 se aprobó en México una reforma que afectó directamente un ámbito de acción originalmente reservado al Poder Ejecutivo: la que da autonomía al Banco de México. La ley de 1925 creó el Banco de México, en tanto banco del Estado, para decidir la política monetaria y terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes; su carácter de banco del Estado se fundaba en la Constitución de 1917 y, más allá de eso, en la concepción según la cual el Estado es el garante y protector de los intereses nacionales.¹⁷ La ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la institución al sector privado, el control del gobierno federal se aseguraba dándole mayoría en el capital del banco, confiriendo al Ejecutivo federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración, y otorgando al secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del Poder Ejecutivo, derecho de veto sobre determinadas resoluciones del referido órgano de gobierno. La reforma del artículo 28 de la Constitución de 1993, le quita al Ejecutivo el control sobre el banco emisor, convierte, por tanto, al Banco de México en institución independiente del Ejecutivo pero sin dejar de ser estatal, y todo ello con el propósito de modificar sustancialmente la función de rectoría económica exclusiva del Estado. A pesar de los dispositivos legales intentados desde 1928 (reformas de 1932, 1936, 1938, 1941 y 1985), el Banco de México no pudo evitar

¹⁷Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo federal, México, 1993.

quedar a expensas del juego político. Al menos la justificación oficial de la reforma de 1993, fue que esa institución, tal y como estaba, cada vez cumplía menos con su función de servir intereses nacionales permanentes, pues se le utilizaba como instrumento para atender necesidades políticas o financieras del gobierno federal y, desde luego, de su partido.

El argumento no era falso, pero el problema era otro: en realidad, desde el Poder Ejecutivo se buscaba arreglar la descompuesta relación del gobierno con los empresarios, conflicto iniciado en los años setenta (desde el gobierno de Luis Echeverría) que llegó a su punto máximo con el Decreto Expropiatorio del 1.º de septiembre de 1982, el de la “nacionalización” de la banca. Luego de esto, el primer paso en la dirección del nuevo arreglo fueron las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, instrumentadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, con el propósito de reducir la discrecionalidad del Presidente de la República en materia de expropiaciones por medio de un contrapeso también constitucional. Sin capacidad para modificar el artículo 27 de la Constitución, el punto fue limitar la primacía constitucional del Presidente haciendo prácticamente inexpropiable la propiedad privada. Fue entonces cuando dio inicio eso que, en su primer mensaje a la nación, Miguel de la Madrid llamó la “desestatización de la sociedad”; dijo: “No estatizaremos a la sociedad... No más Estado solamente...”¹⁸ Se trataba de la contracción de la capacidad de intervención económica y política del Estado a través de contrapesos al Presidente, condición finalmente impuesta al gobierno por los ya liberados y poderosos grupos empresariales para recomponer su muy atrofiada relación.¹⁹

EL PRESIDENCIALISMO DESFASADO

LA PRESIDENCIA de la República fue construida para hacerse cargo de los grandes problemas nacionales que estuvieron en el origen de

¹⁸ Miguel de la Madrid, *Su mensaje a la nación*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1.º de diciembre de 1982, pp. 18-20.

¹⁹ Véase Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 66-67.

la Revolución. Los constituyentes de 1917 privilegiaron la eficacia por encima de la democracia. La fortaleza y la energía del Poder Ejecutivo constituyeron la premisa básica. Disposiciones constitucionales y desarrollo de instituciones se conjuntaron en el tiempo para dar paso a una superpresidencia. El Senado restaurado, el federalismo minimizado, legisladores limitados en el tiempo a causa de la no reelección inmediata y un sistema de partido no competitivo (hegemónico, en la especie) contribuyeron decisivamente al logro del objetivo original, un gobierno de presidencia fuerte.²⁰ En ese esquema, el sistema político funcionaba con mucha coherencia y prontitud,²¹ hasta que el presidencialismo quedó desfasado.

El arribo de una sociedad cada vez más diversificada y fuerte, mejor organizada y más autónoma del Estado, con partidos también autónomos y en un sistema electoral en el que el poder se encuentra en juego en elecciones libres y transparentes, con un sector privado desarrollado y una prensa independiente erosionaron las bases del viejo presidencialismo. Si a ello se agrega la fortaleza de los contrapoderes –el narcotráfico y la delincuencia–, la ausencia de una mayoría presidencial en el Congreso, el carácter altamente centralizado y disciplinado de los partidos se comprende por qué la superpresidencia ha visto diluidos sus fundamentos políticos y la eficacia en su gestión.

MULTIPARTIDISMO CONTRA PRESIDENCIALISMO

LA INCORPORACIÓN del principio de representación proporcional desde los últimos años setenta atenuó el dominio casi exclusivo del PRI y abrió las puertas al desarrollo del pluralismo de partidos, con lo que propició el desarrollo rápido de dos polos políticos que convirtieron al PAN y al heredero de la izquierda política, el PRD,

²⁰ Véase *supra* "III/ El presidente y el partido oficial". La presidencia fuerte o superpresidencia tiene reglas escritas, pero no estrictas y tampoco está asociada a democracia.

²¹ Ricardo Espinoza Toledo, "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE, 1999, pp. 56-74.

en partidos importantes. La apertura progresiva del sistema electoral se dio por medio de la representación proporcional que al acabar con la sobrerrepresentación del PRI impulsó la construcción de un sistema de partidos competitivo. Inició entonces la alternancia de partidos en el gobierno municipal, en los gobiernos de estados, en los congresos locales, en las cámaras federales y así hasta llegar, en el año 2000, a la alternancia en la Presidencia de la República. Paralelamente se dio la ampliación e intensificación del debate político, la conversión permanente de partidos en la oposición a partidos en el gobierno y viceversa, los cambios en las preferencias electorales del ciudadano, en otras palabras, la pluralidad y el dinamismo de la vida política. El Presidente tenía junto a él a adversarios políticos con quienes compartía el poder, límite ineludible a su otrora supremacía. A partir de 1997, también perdió la mayoría en el Congreso, con lo que se llegó a presidentes minoritarios en el mismo.

En la actualidad, el Presidente no cuenta con la mayoría legislativa propia que le permita disponer de un grupo parlamentario capaz de impulsar cambios de fondo en el texto constitucional, sin olvidar que una reforma al artículo 54 de la Constitución (de 1993) le impide a una sola fuerza política obtener dos terceras partes de escaños en la Cámara de Diputados. Las restantes fuerzas políticas, las opositoras, presentes en ambas cámaras tampoco cuentan con el porcentaje de representación, por sí mismas o coaligadas, que les permita operar, con su sola fuerza legislativa, cambios sustanciales en la Carta Magna. Desde 1988, la Cámara Baja se integra por 500 diputados, 300 elegidos por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional; el Senado, en tanto, pasó de 64 integrantes elegidos por el principio de mayoría a 128, en 1993, de los cuales 32 se asignaron a la primera minoría, que con las reformas de 1996 se distribuyen de la siguiente manera: 64 elegidos por el principio de mayoría, 32 para la primera minoría, ambos por estado, y 32 se eligen por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción nacional.

El multipartidismo vigente, en buena medida generado por la amplia ruta abierta a través del principio de representación

proporcional, es quizás el mayor dique de contención y contrapeso a la original supremacía presidencial, ha modificado el estilo de hacer política, pero no ha transformado, vale decir, adaptado, la relación entre los poderes y entre ellos, y el sistema de partidos.

Si, en efecto, México no entra ya en la esfera del presidencialismo autoritario, tampoco ha logrado renovar las bases de su legitimidad y de su función. La progresiva construcción de un auténtico sistema de partidos y un sistema electoral competitivo ha transformado las relaciones entre los actores, pero no se ha traducido en una mejor relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la práctica, el presidencialismo enfrenta nuevos desafíos institucionales y de manejo político.

EL PRESIDENCIALISMO DESPRESTIGIADO

LAS DEFICIENCIAS del gobierno de Vicente Fox complican el desempeño de la función presidencial. Con mayor intensidad, al Presidente se le somete a controversias constitucionales de las que muchas veces ha salido derrotado,²² le frenan sus acciones blandiendo machetes,²³ los ciudadanos toman por la fuerza las oficinas gubernamentales y las cámaras del Congreso, salen a las calles para protestar contra la inseguridad pública, en defensa de sus gobernantes²⁴ o contra decisiones conjuntas del Ejecutivo y el Congreso,²⁵ bloquean el paso del Presidente,²⁶ y todo ello en un delicado proceso de descrédito del sistema institucional. El Presidente declara iniciada la “carrera” por la Presidencia de la República tres años antes de concluir su mandato, varios de sus colaboradores le renuncian y hasta lo denuncian públicamente,²⁷ algunos legisla-

²² El fundamento son las reformas al Poder Judicial de diciembre de 1994, que le dieron a la Suprema Corte de Justicia funciones de tribunal constitucional.

²³ Fue en ocasión de la fallida expropiación de terrenos en San Salvador Atenco para la construcción de un nuevo aeropuerto.

²⁴ Contra el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006.

²⁵ En ocasión de la reforma al sistema de pensiones del IMSS, 1993.

²⁶ Por ejemplo cuando se dirige al Congreso para rendir su informe, el 10 de septiembre de 2004.

²⁷ Entre otros, fue el caso su ex secretario particular y vocero Alfonso Durazo.

dores opositores lo abuchean en el Congreso hasta el cansancio, otros le reprochan su carencia de tacto político,²⁸ el Congreso no retoma la agenda presidencial y la Cámara Baja le modifica el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005. En la práctica, dimensiones importantes del espectro político se han despresidencializado, pero la inercia política ha empujado hacia otro extremo, porque no se están ofreciendo respuestas satisfactorias.²⁹

El sistema político mexicano se encuentra ante el riesgo de caer en la impotencia presidencial, porque la incipiente democracia presidencial no está pudiendo procesar los conflictos derivados de un sistema pluripartidista (de tres partidos) como el mexicano. La presidencia Fox no hace uso de la persuasión.

El escenario del Cuarto Informe de Gobierno, el modo cómo se desarrolló y la confrontación de fondo entre Presidente y congresistas lo confirma. En la respuesta al Cuarto Informe de Gobierno del presidente Fox,³⁰ el diputado Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Mesa Directiva, ubicó al país en una encrucijada entre, por un lado, las oportunidades extraordinarias de la democracia y, por el otro, desencuentros, polarización, descalificaciones e incluso afán de revancha –afirmó–, para luego ubicar el problema en las incapacidades del Poder Ejecutivo.

Para el diputado Beltrones, el Presidente ve en el Congreso a un adversario al que quiere imponerse, y que ha privilegiado la “inútil confrontación mediática”. La obligación moral y política de las y los legisladores, señor Presidente –le dijo–, es asegurar que las decisiones nacionales obedezcan al interés plural del país y no, de modo exclusivo, al signo de un solo partido, de una filosofía o de una sola línea de acción. Por ello, no es admisible pensar en el Congreso como simple oficina de trámite, cuando es una instancia fundamental de la gobernabilidad. Tampoco es admisible verlo como adversario, y menos como obstructor del Ejecutivo,

²⁸ Eso dijo el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones en la respuesta al Cuarto Informe de Gobierno.

²⁹ La disputa política se ha ido llevando a los tribunales y a las calles.

³⁰ El cuarto informe tuvo lugar el 1o. de septiembre de 2004.

cuando debe ser y es, con el Poder Judicial, interlocutor y contraparte en la búsqueda de las mejores posibilidades para México.

En ese mismo tenor, expresó:

... hay que superar la pretensión de imponer proyectos que no han sido votados mayoritariamente, ni reflejan el tejido plural de la colectividad. Reconozcamos que el principio del diálogo para el acuerdo no está en la propagación de una sola idea, sino en la réplica, en la discusión abierta, en el maduro respeto a quienes no piensan igual. De lo contrario, la democracia se convierte en un pretexto para ocultar incapacidades...

Y para no dejar dudas acerca de la conflictiva e improductiva relación entre ambos órganos del Estado, remató:

...en las llamadas reformas estructurales, igual que en otros muchos planteamientos formulados a ésta y a anteriores legislaturas, se ha olvidado propiciar la indispensable construcción de una visión común e infortunadamente se ha escogido la inútil confrontación mediática. No tiene sentido: continuar por ese camino lleva al abismo...

Casi dos meses antes, el texto de renuncia de Alfonso Durazo M.,³¹ ex secretario particular y ex vocero del Presidente de la República, conmovió el ambiente político. Aunque el eje central del texto estaba dirigido a la intención de la esposa del presidente Fox, la señora Martha Sahagún, de buscar la silla presidencial y a la actitud complaciente del Presidente, algunas de sus afirmaciones alertaban sobre un delicado desfase de la función presidencial.

Durazo escribió:

en el tema de la sucesión presidencial, el gobierno está actuando más en la lógica histórica del viejo sistema que en la lógica de una etapa de transición... Todo objetivo reclama un Presidente de la República neutral respecto al proceso de sucesión;

³¹ El texto de renuncia se presentó a los medios de comunicación el 5 de julio de 2004.

sin embargo, hoy no se le acepta como un árbitro político imparcial, porque se asume que es parte interesada en la contienda, circunstancia que se usa como razón o pretexto para justificar la baja institucionalidad de otros actores políticos que se resisten a la legalidad.

Luego de definir al presidente Fox como un hombre obsesionado con su popularidad, incapaz de ver los problemas de fondo, aconseja:

El Presidente de la República debe salirse del campo del juego y tomar el silbato del árbitro; debe desplazarse complementariamente hacia su condición de jefe de Estado y asumir el rol de conciliador que corresponde a tal condición; debe ser una voz unificadora y motivadora capaz de rehacer el consenso, que actúa no sólo en un marco de legalidad, sino de ética política.

La falta de consensos, aunado a la falta de liderazgo en la Presidencia de la República, ha acelerado el proceso de agotamiento del presidencialismo. Aunque en la discusión política y académica aún está presente la nostalgia por el aparente orden que prevalecía en el pasado, se acrecienta la necesidad de reformar el sistema de gobierno para asegurar su buen funcionamiento.

En efecto, las carencias se encuentran en las deficiencias del Poder Ejecutivo, como sucede desde el gobierno encabezado por Ernesto Zedillo, pero también, y quizás de manera más importante, en el diseño institucional.

PRESIDENCIALISMO SIN RESULTADOS

DESDE la perspectiva institucional, subsisten fuertes carencias en la separación y equilibrio horizontal y vertical de poderes. Hay un problema en el diseño institucional pues los dos poderes surgidos de elecciones populares se contrarrestan sistemáticamente. Si, como escribe Diego Valadés, los modelos constitucionales represen-

tan la búsqueda de soluciones que aseguren relaciones simétricas entre los órganos de poder, cuando las constituciones están mal construidas y los órganos de poder se bloquean entre sí, o alguno de ellos prevalece sobre los demás, significa que no se configuró un sistema de relaciones adecuado. La simetría entre los órganos de poder significa que haya correspondencia en sus facultades y responsabilidades, de suerte que sin obstruirse mutuamente, se complementen y se controlen. Las relaciones entre los órganos del poder sólo son de inhibición recíproca por cuanto respecta a eventuales excesos. No se trata de que se contrarresten de manera sistemática porque eso las conduciría a la parálisis.³² Este es el problema central del diseño institucional mexicano.

El Presidente con amplias facultades constitucionales, legales y metaconstitucionales, resultado de una organización política donde era cúspide, árbitro supremo y poder casi omnímodo,³³ aquel presidente articulador de las alianzas, el árbitro último de los conflictos y jefe de las instituciones desapareció por obra del proceso de democratización que modificó normas y pautas de comportamiento. El Banco de México, el IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el gobierno del Distrito Federal se autonomizaron de la órbita del Ejecutivo; la fuerza económica del Presidente se redujo notablemente luego de las políticas liberalizadoras que hicieron que el Estado se desprendiera de un número importante de sus empresas; las cámaras del Congreso federal antes disciplinadas, están cruzadas por una pluralidad de partidos que les imprimen una dinámica propia; el Poder Judicial tiene una lógica de acción diferente; los gobiernos de las distintas entidades son diversos y sus formas de conducirse pueden o no coincidir con las estrategias presidenciales, los medios de comunicación tienen márgenes de autonomía incuestionables, las organizaciones empresariales y hasta algunas sindicales responden a sus propias reivindicaciones. El gobierno presidencial se encuentra debilitado y, con él, la democracia se desprestigia.

³² Véase Diego Valadés, "Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica", en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp. 659-685.

³³ Véase Carpizo, *op. cit.*, 1978.

Los gobiernos se debilitan por falta de resultados. Uno de los problemas de la política es la incapacidad del sistema político para ofrecer respuestas satisfactorias a las demandas. Aunque el gobierno no atiende realmente la amplitud de las demandas sociales, las que son atendidas no se ajustan a las expectativas de los electores, generan insatisfacción y eso desemboca en un problema mucho más palpable e inmediato: la inexistencia de resultados. Asimismo, la estructura económica de partida condiciona fuertemente los resultados a los que el gobierno puede aspirar, situación que se agrava si además los problemas sociales permanecen irresueltos y las reformas realizadas no se han traducido en beneficios para la mayoría; en este cuadro, los resultados del gobierno serán insatisfactorios en sentido literal,³⁴ por más democrático que sea.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL PRESIDENCIALISMO INFUNCIONAL

EL PRESIDENCIALISMO corre el riesgo de convertirse en un diseño infuncional. Los costos del pluralismo y de la democracia emergente, un pluripartidismo fuerte, los bajos incentivos a la cooperación de la oposición, un sistema político aún centralizado y una economía débil y desigual pueden transformar la original omnipotencia superpresidencial en impotencia presidencial.

Uno de los problemas se encuentra en la falta de respaldo que el gobierno tiene en el Congreso, porque para gobernar se requiere de una mayoría estable en el Legislativo. Y cuando esa mayoría no surge de las urnas es preciso pensar “en una cirugía mayor”.³⁵ Como la solución no puede ser la eliminación de ninguno de los partidos ni la creación de mayorías artificiales por distintas vías, las claves para la necesaria gobernabilidad democrática se encuentran en el diseño institucional. Se trata de buscar la eficacia del gobierno en el marco del pluralismo y la democracia.

³⁴ Véase Ludolfo Paramio, “La crisis de la política en América Latina”, en *América Latina Hoy*, 32: 15-28, España, Universidad de Salamanca, 2002.

³⁵ José Woldenberg, *Reforma*, 12 de agosto de 2004.

En ese sentido, el reto estriba en evitar la presencia de presidentes sin mayoría en el Congreso, sin pretender con ello restaurar el viejo presidencialismo ni mayorías artificiales que avasallen. De otro modo es casi inevitable la obstrucción recíproca y la parálisis de las relaciones entre el Presidente y un Congreso predominantemente opositor. Un Presidente sin un partido fuerte que lo sostenga en el poder o sin una coalición que lo respalde, enfrentado además a los otros partidos representados en el Congreso, se debilita en extremo, y esa situación da paso a una competencia improductiva que puede desembocar en un bloqueo institucional. Una solución posible está en la parlamentarización del presidencialismo o, mejor dicho, en la revalorización del Congreso de forma tal que se le haga corresponsable del ejercicio gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, SALAZAR y WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- CORDERA, Rolando y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1981.
- CÓRDOVA, Arnaldo, "La legitimación del presidencialismo en la Revolución mexicana", art. cit., pp. 122-123 y del mismo autor, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1973.
- , *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, México, Claves Latinoamericanas, 1989.
- , *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, "Superpresidencialismo y régimen presidencial", en Mauricio Merino, *La ciencia política en México*, México, FCE, 1999.
- GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1985.
- LANZARO (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.

- LINZ, Juan J. y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, t. 2, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- MADRID, Miguel de la, *Su mensaje a la nación*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1o. de diciembre de 1982.
- MAINWARING, Scott y John M. Carey, "Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination", en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, Standford, Stanford University Press, julio de 1993.
- y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- NOHLEN, Dieter y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998.
- PARAMIO, Ludolfo, "La crisis de la política en América Latina", en *América Latina Hoy*, 32, España, Universidad de Salamanca, 2002, pp. 15-28.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- VALADÉS, Diego, "Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica", en Cecilia Mora Donato (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- WOLDENBERG, José, "Sin mayoría", *Reforma*, México, 12 de agosto de 2004.

*El Poder Legislativo en México.
Evolución y tendencias en el contexto
de la democratización**

INTRODUCCIÓN.

PODER LEGISLATIVO Y DEMOCRATIZACIÓN

A PESAR de la extensa literatura en torno a los problemas de la transición y el cambio político, muy escasa reflexión se ha destinado al papel concreto que han desempeñado los parlamentos y los congresos para desarrollar las condiciones necesarias para modificar las reglas de negociación entre los diversos actores sociales. En este sentido, la condición prevaleciente de un presidencialismo fuerte como escenario de conflicto para permitir el desarrollo de la institución legislativa, no sólo afecta al caso mexicano, sino que ha colocado dicha problemática como uno de los factores que mayores obstáculos pone al desarrollo de una cultura democrática en el entorno latinoamericano.¹

Entre las características centrales de la interacción existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina es la naturaleza dependiente con que buena parte de los países del área han construido el marco de competencias que ambas instancias detentan, así como la mecánica del procesamiento de las iniciati-

* Me interesa mencionar por adelantado que el presente trabajo no aborda el desarrollo de las legislaturas estatales, cuya transformación merece por sí misma un trabajo propio, aunque no se dejará de realizar alguna mención aquí en torno al tema.

El autor desea agradecer la colaboración brindada por la licenciada María Carsolio para la elaboración de varios de los diagramas incluidos en este trabajo.

¹ David Close, "Introduction: Consolidating Democracies in Latin America. What Role for Legislatures?", en David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, pp.1-15. Scott Morgenstern, "Towards a Model of Legislatures in Latin America", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, CUP, 2001, pp. 1-19.

vas de ley y la manera en que el Poder Judicial puede o no intervenir en la resolución de controversias entre ambas instancias.²

Igualmente, la predominancia del modelo bicameral en América Latina obliga a revisar, siguiendo a los criterios metodológicos propuestos por Tsebelis y Mooney,³ la interacción existente entre ambas cámaras; la relación con los poderes y congresos locales (en el caso de los sistemas federales); así como la disponibilidad de los mecanismos de participación y defensa ciudadanas, tales como la iniciativa popular, el referéndum, la controversia/revisión constitucional, el juicio político y la revocación del mandato, entre otros.

En este aspecto, la presencia de un Congreso con cámaras que posean un equilibrio de facultades exclusivas o concurrentes entre sí y frente al Ejecutivo, además de que también asuman un marco de responsabilidad y rendición de cuentas ante la población permiten evidenciar la naturaleza democrática del propio Congreso, a efecto de lograr una legitimidad de apoyo social en torno a sus acciones durante el proceso mismo de la democratización.

Igualmente, tenemos también que considerar los elementos que implican la superación del monopolio de los procesos legislativos de los llamados “presidentes proactivos” que sometían a las “asambleas reactivas”,⁴ para dar paso a un modelo de maximización participativa en el proceso legislativo, por cuanto ahora encontramos como ya se mencionó líneas atrás, no sólo al papel de las cortes como intérpretes arbitrales en la correcta aplicación de la ley en el contexto de la resolución de controversias constitucionales entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, sino que ahora también se involucra la acción fiscalizadora de los medios de comunicación y los grupos de presión diversos que se han venido incorpo-

² Joan Prats, “Gobernabilidad democrática y fortalecimiento del Poder Legislativo. Rol y situación actual de los parlamentos latinoamericanos”, en *Cooperación y Gobernabilidad Democrática, Fronteras de Interacción Ejecutivo-Legislativo*, Caracas, coed. PNUD-Nueva Sociedad, 1998, pp. 33-47.

³ George Tsebelis y Jeanette Mooney, *Bicameralism*, Cambridge, CUP, 1997.

⁴ Gary Cox y Scott Morgerstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, CUP, 2001, pp. 446-468.

rando como contrapesos adicionales dentro de la esfera política de la negociación.

De esta manera, los modelos de toma de decisión en materia legislativa se han venido transformando para no sólo quedarse en la parte propiamente formal de los Poderes de la Unión y los órganos camarales (esto expresado en una verdadera operación del sistema de comités y comisiones como los espacios de negociación y cohesión partidaria), sino que también tenemos que vislumbrar el interés por una mayor participación por parte de actores políticos externos a las propias legislaturas y las instituciones públicas en la elaboración y proceso legislativo de las iniciativas, como se puede mostrar en las dinámicas del cabildeo.⁵

Sin embargo, resulta interesante testimoniar que dentro de la experiencia mexicana, el proceso de las negociaciones conducentes al paso pacífico de la alternancia del poder político, justamente tuvo en el Poder Legislativo a una instancia que reaccionaría “positivamente” a las negociaciones proactivas de tipo “externo” impulsadas desde la presidencia y los partidos políticos, a pesar de que las diversas acciones dirigidas hacia la liberalización no fueran necesariamente en el sentido de que le impidieran al PRI conservar sus posiciones hegemónicas como fuerza gobernante, ni tampoco en el sentido de asumir que el cambio dentro de la reproducción del Estado implicara aislar o descontextualizar al país con respecto a los cambios que se debían impulsar en materia económica, y en donde ocasionalmente, los diversos titulares del Poder Ejecutivo sí encontraron mayor resistencia debido a la naturaleza nacionalista y el discurso social-demócrata que caracterizaba a la política social y cultural del régimen hasta antes del giro privatizador y tecnocrático que se dio en el campo económico.⁶

Contra lo que se podría pensar en una primera instancia, la aparente inmovilidad y pasividad del Poder Legislativo para permi-

⁵ Scott Morgerstern, *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Cambridge, CUP, 2004.

⁶ Fernando Vizcaíno, *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*, México, IIS-UNAM, 2004.

tir mayores y más profundas reformas en la materia, muestra que se ha venido convirtiendo en un factor de polémica y resistencia que incluso comienza a delimitar el alcance de las políticas públicas en áreas estratégicas como los asuntos exteriores, la propiedad y/o regulación de las áreas estratégicas de la producción, o la aprobación del gasto público y las políticas de ingreso. De esta manera, la contextualización de un viejo actor dentro de un marco de nuevas reglas públicas es quizás uno de los indicadores más claros que se ha tenido que enfrentar dentro del proceso del cambio institucional en los últimos 30 años.⁷

Una vez cubierta esta breve reflexión acerca de las condiciones en las cuales se debe valorar el papel del Poder Legislativo dentro de los periodos de transición del autoritarismo a la democracia, convendría analizar dicho esquema a la luz de la experiencia mexicana mediante las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué tipo de Poder Legislativo tenemos?, ¿cuál es su mecánica?, ¿cuál es su función e impacto dentro del sistema político?, ¿cómo situar sus márgenes de acción dentro un modelo de gobierno presidencial como el mexicano?, ¿por qué resulta necesario vislumbrar su papel y eficacia dentro de una dinámica democrática?

EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO. UN MARCO DE ANÁLISIS

LA PRIMERA pregunta que conviene formular en torno a qué tipo de Poder Legislativo tenemos obliga a revisar varias opciones de tratamiento dentro del estado del arte, si tomamos algunos criterios elaborados por autores como Wheare o Krehbiel.⁸

a) Estudiar al Poder Legislativo situando su desarrollo histórico asociado a las necesidades del sistema político. Esto impli-

⁷ Luis Carlos Ugalde, *The Mexican Congress. Old Player, New Powe*, Washington, DC., CSIS, 2000.

⁸ K.C. Wheare, *Legislaturas*, México, LI Legislatura H Cámara de Diputados, 1981, Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1992.

caría proponer un esfuerzo de periodización que se justifique a partir de una tipología concreta. Por ejemplo, aquí pueden valorarse dos opciones de trabajo, que pueden ser denominadas como de “larga duración” y de tipo “coyuntural”.

b) Estudiar al Poder Legislativo como institución propiamente dicha. Esto es, implica revisarla esencialmente en su estructura y en sus características formales de integración y tamaño junto con sus atribuciones constitucionales expresas. Se revisaría entonces cómo la institución se halla articulada con (y en su caso explicada por) los elementos legales del sistema político. Se le coloca entonces como una variable dependiente o interdependiente.

c) Estudiar al Poder Legislativo como organización. En este sentido, el interés se centra en sus niveles de funcionamiento y rendimiento, particularmente dentro de una dinámica de aprobaciones, vetos y coaliciones que implican a su vez cálculos y estrategias de juego por parte de los actores participantes. Visto de esta manera, se puede situar el problema de análisis como independiente de los demás actores y factores del sistema.

Dentro del presente trabajo, se tratarán de revisar cada una de estas perspectivas metodológicas. Por ello, se intentará hacer en primer lugar, una propuesta sumaria del estudio del Poder Legislativo partiendo de una consideración integral de los factores de “larga duración”, que combinados con los elementos de “coyuntura”, permiten ubicar los matices más concretos que ha involucrado su análisis dentro del marco de las transformaciones del sistema político mexicano. Esto da por consecuencia, tomar los siguientes puntos de análisis:

Escenario de periodización de larga duración
Periodo 1946-1979
Variable dependiente
(subordinación)

Se caracteriza por las condiciones de plena hegemonía sobre la oposición. Establecimiento y paso del sistema de los diputados de partido a la representación proporcional.

Periodo 1979-1997
Variable interdependiente
(negociación)

Se caracteriza por el predominio del PRI, pero en crecientes situaciones de votación no mayoritaria derivados de la reducción paulatina del control de escaños y los umbrales de integración de las cámaras modificadas por las diversas reformas electorales, teniendo como consecuencia la alternancia legislativa.

1997-a la fecha
Variable independiente
(creciente control y autonomía)

Implica la introducción plena al modelo de gobierno dividido y sin mayorías absolutas o calificadas en las cámaras.

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA “LARGA DURACIÓN”

A LO LARGO de la historia del siglo XX, el Poder Legislativo en México se caracterizó por ser un medio de legitimidad y refrendo para las acciones del Ejecutivo. Un dato significativo es que el actual presidente Vicente Fox es el único mandatario de la era posrevolucionaria que acredita una experiencia parlamentaria antes de arribar a la primera magistratura, con excepción del caso de Gustavo Díaz Ordaz. Algunos presidentes pasaron por experiencias de gobernador (como también lo fue el caso de Fox), pero una nota característica del predominio del perfil tecnocrático de los gobernantes mexicanos posteriores a 1970 fue la ausencia de

puestos de elección popular dentro de su trayectoria política.⁹ Por ello resulta sustancial ofrecer un atisbo a los mecanismos que hicieron factible el vínculo de subordinación mostrado por el Congreso frente al Poder Ejecutivo.

Iniciado en una primera etapa con la conformación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y con la supresión progresiva del disperso sistema de partidos existente a partir de 1917 (mismo que llegó a contar con más de 800 agrupaciones, debido a que la ley electoral de 1918 permitía el registro de un partido con tan sólo 100 integrantes), las decisiones implementadas durante la era del maximato callista permitieron sentar las bases corporativas y de monopolización progresiva del poder que subordinarán a los jefes militares, los gobernadores y los caciques regionales dentro de un modelo que se caracterizará por la centralidad y la concentración del poder.¹⁰

En particular, Calles destruye la pretensión de los constituyentes del 17 de recuperar el ideal republicano de 1857, por cuanto tener un Congreso fuerte capaz de contrapesar al Ejecutivo, a quien se le debilitaría justamente en tanto no se le permitiría la reelección, al contrario de lo que se aprueba en primera instancia para los legisladores. Con actores políticamente autónomos y profesionales, similares en condiciones a la experiencia estadounidense, el Congreso se acercaría paulatinamente a ser el elemento moderador y orientador de la voluntad popular.

Sin embargo, Calles –notoriamente influido por la experiencia del corporativismo fascista y del naciente sistema comunista– decide promover en 1933 la reforma constitucional que prohíbe la reelección continua de los legisladores, junto con el fortalecimiento del mandato presidencial (pasándolo de cuatro a seis años en su duración), así como impulsó la disolución del sistema

⁹Roderic Ai Camp, "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?", en David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, pp. 17-36.

¹⁰Rogelio Hernández Rodríguez, "La participación de los diputados en una época de reelección", en Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 55-82.

federativo interno de partidos regionales que preveleció en el PNR, para pasar al sistema de sectores en donde se absorberían a las tres principales fuerzas sociales que se habían destacado a lo largo del periodo, y cuyas expresiones organizadas habían derivado en el Partido Laborista Mexicano, el Partido Nacional Agrarista y el Partido Nacional Cooperatista.¹¹

Los resultados no se hicieron esperar por cuanto se comenzó a dar una sintomática reducción de los espacios opositores dentro del Congreso. Convencido al igual que Juárez, Lerdo de Tejada, Díaz, Carranza o hasta el mismo Obregón, de que sólo un régimen estable se podría concretar eliminando cualquier riesgo de fragmentación del poder, la apuesta de Calles (reforzada por Cárdenas con la renovación del partido hegemónico en 1938 para dar paso al PRM, y por la transmutación final del modelo hecha por Ávila Camacho en 1946 para apoyar a un presidencialismo civilista e institucionalizado a través del PRI) postergaría nuevamente a una pluralidad democrática en la que el Congreso de la Unión pudiera jugar un papel central dentro de dicho desarrollo político.

Los últimos pasos que dieron pie al surgimiento del autoritarismo presidencial y la subordinación del Poder Legislativo tuvieron como base de funcionamiento, a la expedición de las leyes electorales federales de 1946 y 1951. Con las leyes de 1946 y 1951, se fortaleció al principio de autocalificación del Colegio Electoral en el propio Congreso de la Unión, a efecto de que fueran los propios legisladores quienes determinarían la legitimidad e integración de las cámaras, sin intervención formal de otro poder. Igualmente, se determinaron las reglas del control gubernamental sobre el registro de los partidos, junto la total organización de los comicios, a través de la Secretaría de Gobernación; primero mediante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y posteriormente por la Comisión Federal Electoral, cuya presencia se prolongó desde 1952 hasta 1990, momento en que se dio la creación del Insti-

¹¹ Jeffrey Weldon, "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1933", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin Mayoría. México, 1867-1997*. México, coed. CIDE-Taurus, 2002, pp. 265-292.

tuto Federal Electoral, en un intento por descentralizar en forma paulatina la organización de los comicios, cuestión que se logra finalmente en 1996 con la formación de un Consejo General ciudadano que delimita el marco de acción de los partidos.¹²

Acciones como las leyes electorales de 1946 y 1951 terminaron por “disciplinar” cualquier intento de disidencia dentro del propio partido hegemónico. Sumado a estos hechos, en 1949 se determinó que el Poder Judicial no estaba facultado para intervenir en controversias de tipo electoral, con lo cual los partidos de oposición quedaron entonces indefensos ante la arbitrariedad y el carácter discrecional con que los gobiernos priístas podían regular o no el escenario de la representación y la participación políticas. No sería sino hasta mediados de los años ochenta, con la fundación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986), que se comienza la ruta hacia la creación de una instancia de arbitraje protectora de los derechos político-electorales, misma que se consolida en 1996 con la presencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como autoridad resolutoria de última instancia en todos los ámbitos de la materia.

Las consecuencias de este proceso produjeron un inusitado lapso de continuidad dentro del sistema de participación electoral. En 1946 había alrededor de 11 partidos registrados y se pasó a sólo cuatro partidos que se mantuvieron inalterados desde 1958 hasta 1979 en la representación dentro del Congreso mexicano, después de lo cual se ha evolucionado hacia lo que se puede ubicar como un sistema pluralista moderado que oscila entre seis y siete partidos parlamentarios. Dicho sistema construyó un monopolio total de los escaños senatoriales por parte del PRI, así como un nivel de dominio que nunca era inferior al 70 por ciento en la Cámara de Diputados, no obstante la vigencia entre 1964 y 1979 de los “diputados de partido” que procuraban paliar dichas desventajas. El hecho real es que el PRI mantenía un control absoluto que hacía inviable la posibilidad de una oposición competitiva que pudiera contrapesar dicho esquema de poder.

¹² Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

Dicha dinámica se fue ajustando en la medida que se introdujo desde 1977 el modelo de representación proporcional con diputaciones plurinominales, cuyos incentivos dieron pauta a una transmisión gradual del poder en manos de la oposición. Sus características se han mantenido relativamente estables desde la última reforma de 1986-1987, por cuanto no se ha modificado el esquema de 500 diputados (300 electos mediante distritos uninominales de mayoría relativa y por 200 diputados distribuidos en cinco circunscripciones regionales plurinominales de 40 escaños cada una) en lugar del esquema de 400 diputados que se determinó con la reforma político-electoral de 1977 consistente en 300 escaños uninominales de mayoría relativa y 100 plurinominales en cuatro circunscripciones de 25 miembros cada una.

Para el caso del Senado mexicano, las condiciones en torno a su mecanismo de integración circunstancialmente se habían abierto con la propuesta del presidente Miguel de la Madrid, en lo relativo a renovarlo por mitades, a efecto de tener una cámara más “cercana” a los intereses no sólo del presidente anterior, sino que también hubiera la posibilidad de ajustarla con legisladores aliados con el presidente actual a la mitad de su administración. De ahí que la reforma si bien asumía no generar cambios en el tamaño de la Cámara (manteniéndola entonces en 64 escaños), se propuso una renovación que involucrara tener en forma excepcional a 32 senadores por seis años y a los otros 32 por un lapso de sólo tres años. De esta manera, la reforma se sumó en forma fortuita a que las fuerzas de oposición pudieron acceder a dicha cámara legislativa como resultado de los primeros triunfos electorales de 1988 por parte del FDN en el Distrito Federal y Michoacán.

Posteriormente, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se emprendió una reforma para expandir el tamaño de la Cámara al doble de su capacidad actual. La reforma implicaba respetar a los 32 senadores electos en la elección intermedia de 1991 y cuyo mandato terminaría hasta 1997, por lo que para los comicios de 1994 se elegirían a 96 senadores a través de dos principios: 64 por el principio de mayoría relativa y a 32 bajo el prin-

cipio de “primera minoría”, esto es, se elegiría al primer senador de la fórmula presentada por el partido opositor que hubiera ocupado el segundo lugar de la votación.

Sin embargo, la reforma, si bien ofrecía un espacio mínimo garantizado a los partidos de oposición, comenzó a generar la preocupación de que se estaba rompiendo con la naturaleza territorial y de equidad representativa entre las entidades federativas, problema que se acrecentó todavía más con la decisión promovida en la administración de Ernesto Zedillo, al introducir el principio de la representación proporcional en una lista nacional para elegir a 32 senadores y elevar el tamaño de la Cámara hasta 128 miembros.

Si bien se resolvía un problema por cuanto a lograr la armonización de los mecanismos de renovación de la Cámara, por cuanto se determinó que dichos senadores de RP sólo duraran tres años, para dar pauta a un regreso de renovación integral cada seis años (1997-2000). Por otra parte, ello desató un problema de sobrerrepresentación estatal, en tanto la lista nacional no coloca ningún límite a los partidos en cuanto a colocar en un cierto orden a los candidatos de los estados, con lo que se abre la posibilidad de que existan estados con una representación superior a los tres senadores que actualmente poseen como umbral mínimo.¹³

Consecuentemente, la ruta hacia la liberalización política abierta a partir de las reformas electorales de 1977 en adelante, dio progresivos avances no sólo hacia la recomposición competitiva del sistema electoral y de partidos, sino que también tuvo impactos (aunque no con la velocidad e intensidad esperadas) para ir reduciendo el predominio priísta, dado que hasta 1994 se retiraría al esquema de autocalificación del Colegio Electoral para trasladar dicho proceso a manos del IFE y el Tribunal Electoral, y sólo a partir de 1996 se ponen límites reales al acceso monopartidario de la mayoría calificada, obligando así a la presencia de un modelo de coaliciones y alianzas para la aprobación de las

¹³Luis Raigosa Sotelo, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México, coed. Cámara de Senadores-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

iniciativas. La última prerrogativa del Colegio Electoral en materia de calificación de los comicios, como lo era la elección presidencial, finalmente se trasladó de manera directa al TEPJF en el año 2000, justo para evaluar el proceso que dio el triunfo al primer presidente opositor posrevolucionario, como lo fue Vicente Fox.

Otros resultados de este proceso de transferencia y equilibrio de fuerzas entre los partidos saltan a la vista: desde 1997 ningún grupo parlamentario posee mayoría absoluta ni calificada en la Cámara de Diputados, y la presencia de la oposición dentro del Senado pasó de no haber tenido escaño alguno hasta 1988 (con la excepción del PPS en 1976) para ahora observar que a partir del año 2000 ningún partido tampoco tiene por sí mismo algún tipo de mayoría (véanse cuadros 2 y 3 al final del trabajo).

Situados ahora dentro de un contexto de pluralidad y mayores equilibrios efectivos entre las fuerzas políticas representadas a través de los grupos parlamentarios, se ha pasado a una etapa de creciente autonomía donde el Congreso de la Unión se ha colocado ahora como una institución de contrapeso (aunque muchos hablan todavía con desconfianza de las virtudes de haber entrado a la era de los “gobiernos divididos”) que pretende ofrecer rutas alternas de gobernación ante la creciente debilidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

En este sentido, resulta importante definir si los fundamentos del modelo constitucional, sumados a la fragmentación de las preferencias electorales y la fórmula de integración de las cámaras legislativas, se han combinado para generar una dinámica de no cooperación y que da como resultado un esquema de “democracia defectiva”, en donde los actores difícilmente se ven estimulados por las reglas y los incentivos existentes para promover acuerdos legislativos en temas sustanciales.

EL CONGRESO MEXICANO Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

Como bien sabemos, el Congreso General se encuentra definido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

fundamentalmente a partir de los artículos 50 a 79, aunque sus atribuciones expresas y concurrentes también se diseminan a lo largo de la Carta Magna, además de verse incorporadas tanto en su Reglamento Interno, que data de 1934 y el cual fue el único marco legal que determinaba sus medios de operación hasta la aprobación en 1979 de su Ley Orgánica, misma que ha sufrido dos importantes reformas de fondo, como las desarrolladas en 1994 y en 1999.

Coincidiendo con la perspectiva constitucionalista, el Congreso de la Unión es una estructura cuyas facultades y competencias le vuelven una instancia legislativa notoriamente influyente dentro de la formulación de las políticas públicas y la legislación. Como se podrá observar en el diagrama correspondiente a las etapas del proceso legislativo, puede iniciar y/o recibir propuestas de legislación de los demás Poderes de la Unión y de las legislaturas estatales.

Las atribuciones que concretamente le confiere el artículo 73, hace que el Congreso pueda cubrir un conjunto muy amplio de materias que conlleva en la mayor parte de los casos, a la construcción de un proceso de colegislación entre ambas cámaras del Congreso, aunque al mismo tiempo se debe lidiar con un Ejecutivo fuerte en tanto sólo se pueden levantar sus vetos expresos de manera muy consensuada (voto de dos terceras partes) o mediante el congelamiento de sus propuestas en el marco de las comisiones legislativas y las observaciones que una cámara hace a la otra dentro de las minutas de ley, en tanto se presentan bajo un esquema de control dividido entre fuerzas políticas distintas a las que sostiene el gobierno federal.¹⁴

De igual manera, el Congreso mexicano es débil, debido a que deben desarrollarse mecanismos muy complejos para poder proceder ya sea al desafuero de los funcionarios públicos o de los propios legisladores, o para definir un procedimiento de juicio político en contra de los gobernantes en caso de la comisión de algún delito grave. A diferencia de las acciones de revocación de mandato que se presentan en otros países, el caso mexicano marca la

¹⁴Jorge Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, México, coed. III-UNAM-Editorial Porrúa, 2003.

existencia de un Congreso que inclusive transfirió la prerrogativa en materia de la desaparición de los poderes de las entidades federativas (que se hacía vía el Senado, con excepción del gobierno de la ciudad de México, en condiciones muy concretas), así como también es un Congreso que no puede cuestionar ni sancionar de manera directa al titular del Ejecutivo con motivo de la entrega y lectura de sus informes anuales de gestión.

Sólo durante la última década, el Congreso ha adquirido mayores facultades para ratificar las propuestas del Ejecutivo y/o asumir en forma directa el nombramiento de funcionarios de primer nivel de gobierno, como los del procurador general de la República; el jefe de Gobierno del Distrito Federal en casos graves: el de los consejeros del IFE y del IFAI; los mandos militares, los magistrados del Poder Judicial y los integrantes del servicio exterior, por citar sólo algunos ejemplos.

La democratización interna de las cámaras legislativas se intensificó a partir de 1997, momento en que por vez primera, la oposición unificada pudo arrebatarle el control de la Mesa Directiva al PRI, para permitir que un representante suyo (en este caso, Porfirio Muñoz Ledo, del PRD) contestara al presidente Ernesto Zedillo en su tercer informe de gobierno, y de igual manera, se comenzó un paulatino proceso de reacomodo en materia de representación y control de las comisiones ordinarias. Como prueba adicional de este nuevo papel lo constituyó la transformación y extensión de los periodos ordinarios de uno a dos por año, así como la duración de los mismos, que ahora colocan a las cámaras en un contexto de duración cercano a los siete meses de trabajo, lo cual le ha permitido incrementar los niveles de atención a las iniciativas en el marco de las comisiones de trabajo legislativo.

Un hecho importante es que la admisión de dicho equilibrio de fuerzas (particularmente entre el PRI y la oposición) permitió abrir paso a la reforma de la Ley Orgánica del Congreso en 1999, para pasar al esquema actual de organización interna que priva en ambas cámaras legislativas, mediante el cambio del gobierno interno basado en una Gran Comisión, una Oficialía Mayor (cuyo periodo

de ambas usualmente duraba el término total de la Legislatura) y la Mesa Directiva (cuya renovación era mensual), hacia un modelo más colegiado basado en la integración de la Mesa Directiva, misma que cuenta con presencia y equilibrios más obligados en proporción a la fuerza representativa de los grupos parlamentarios y cuya duración anual es susceptible de reelección en su caso.

De esta manera, se asume que su presidente también lo es de la Cámara en su conjunto, además de contar con una Secretaría General y una Junta de Coordinación Política (figura válida para ambas cámaras). La única diferencia en materia de órganos de gobierno estriba en la presencia de una Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos dentro de la Cámara de Diputados.

Vista en perspectiva, la reforma de 1999 ha conllevado hasta la fecha un mecanismo de alternancia en la presidencia de la Mesa Directiva en ambas cámaras que se ha mantenido en manos del PRI y el PAN, con la excepción del tercer año de la LVIII y LIX Legislaturas (2003 y 2006), en donde se incluyó al PRD en un arreglo de gobierno cuatrimestral. El esquema de compartición de poder tampoco se respetó en el cuarto año de la actual gestión senatorial, en tanto el PRI no cedió el control de la Cámara al PAN durante el primer año de la LIX Legislatura. Sin embargo, los equilibrios se han correspondido en términos de permitir que el otro partido presida la Junta de Coordinación Política.

Otro tanto se ha venido manejando en torno a un sistema de comisiones y comités crecientemente complejo, al definirlo con base en las negociaciones de las fuerzas partidarias y en estricta asociación con su peso de representación parlamentaria al inicio de cada gestión legislativa, como ha acontecido primordialmente desde la LVII Legislatura a la fecha dentro de ambas cámaras.

De igual forma se puede hablar sobre la democratización del órgano político que asume el trabajo conjunto del Congreso durante los recesos de los periodos ordinarios, como lo es la Comisión Permanente, cuya integración de 37 miembros (19 diputados y 18 senadores divididos generalmente en tres comisiones internas de

trabajo), también se había mantenido controlada por el PRI. No es sino con los cambios experimentados con la LVIII Legislatura (2000-2003) que por vez primera se permitió que dicha instancia parlamentaria fuera presidida por la oposición.

EL CONGRESO VISTO DESDE LA DINÁMICA DE COALICIONES

SIMULTÁNEAMENTE, la estructura de reglas de la integración de las cámaras subsistente desde la Reforma constitucional de 1996 (que impiden la presencia de hipermayorías a manos de una sola fuerza política) ha impulsado a desarrollar dinámicas de coalición y alianzas en donde predominantemente se han fortalecido los patrones de colaboración entre el PRI y el PAN, aunque las tasas de aprobación de las iniciativas dentro del Pleno de la Asamblea surgen muy frecuentemente con dictámenes negociados inclusive con el PRD y los demás partidos minoritarios, lo cual nos muestra a un órgano legislativo regularmente preocupado por avanzar mediante la obtención de consensos previos a ser logrados en el marco de las comisiones y las instituciones del gobierno interno de las cámaras, antes que llegar a votaciones inciertas en el Pleno.

En esta dirección, se van estableciendo los llamados “gobiernos divididos” de confrontación más activa y basados en la delimitación e interpretación de competencias entre los poderes y los partidos (se destacan entonces el número de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y procesos de juicio político). El control interno y los vacíos persistentes en los ordenamientos del Congreso implican el incremento de negociaciones basados en los acuerdos informales que dejan incluso inoperantes a muchos de los artículos del Reglamento y la propia Ley Orgánica.

Al desarrollarse un esquema más amplio en la política de coaliciones (dado a partir de las combinaciones de votación que se requieren para poder tener mayorías simples, absolutas y calificadas), la lógica de evaluación del Congreso se trataría de revisar a partir de la vinculación costo-beneficio y la concentración-difusión de las decisiones entre los potenciales actores de acuerdo.

Siguiendo la propuesta de análisis elaborada por Antonio Lo Spina,¹⁵ tendríamos la perspectiva de que los costos de coalición existentes dentro de las diversas legislaturas posteriores a 1997, nos muestran una tendencia hacia los costos difusos y los beneficios concentrados, particularmente manifiestos en la manera en que se han mantenido las alianzas estratégicas entre el PRI y el PAN.

Dicha situación se ha visto modificada ocasionalmente dentro de la LIX Legislatura, en donde un nuevo eje de gravedad ha hecho coyunturalmente que el PRI y el PRD se acerquen y bloqueen las propuestas elaboradas por el Ejecutivo de extracción panista, con los que los costos comienzan a reconcentrarse con la idea de ofrecer una alternativa ideológica y práctica de beneficios más amplios para las demás fuerzas políticas, tratando de producir así un realineamiento práctico entre dichos grupos, aunque los mismos sean de corta duración.

MODELO DE COALICIONES PARTIDARIAS POSIBLES

Variables	Condiciones de combinación entre variables
C= Costo	Cc= Costos concentrados
B= Beneficio	Cd= Costos difusos
c= concentración	Bc= Beneficios concentrados
d= difusión	Bd= Beneficios difusos
Escenarios de coalición posibles	Cc-Bc (Una sola política entre uno o dos actores. Partido único/Bipartidismo Cerrado)
	Cd-Bd (Varias políticas y varios actores. Multipartidismo difuso)
	Cc-Bd (Una sola política entre varios actores. Multipartidismo atenuado)
	Cd-Bc (Varias políticas entre uno o dos actores. Partido Único/Bipartidismo hegemónico en contexto multipartidario)

Fuente: Lo Spina (1989).

¹⁵Antonio Lo Spina, *La Decisione Legislativa. Lineamenti di una Teoria*, Milano, Giuffrè Editore, 1989.

Sin embargo, la dinámica de las coaliciones puede variar dependiendo del tipo de comisión o comité que pueda lograr abrir una dinámica particular de consenso y que vaya a contracorriente de las dinámicas pactadas entre las cúpulas o liderazgos de los grupos parlamentarios. Sin embargo, resulta claro que pese al incremento sustancial en el número de iniciativas originadas desde los propios legisladores, sólo una cantidad mínima logra ser llevada a su discusión y votación en el seno de las propias comisiones y sometida ante el Pleno de las cámaras para su eventual aprobación final.

RECAPITULACIÓN CONCLUSIVA

A LO largo de estas páginas, se ha tratado de revisar algunas formas de aproximación del Poder Legislativo en México, en tanto que a lo largo de su desempeño en el marco de la democratización se le ha colocado dentro de muy diversas clasificaciones que van desde asumirlo como un actor central para afianzar los procesos de negociación entre las diversas fuerzas políticas, hasta llegar a las opiniones que le colocan como una institución marginal y decadente que alberga muchas de las actitudes y obstáculos que justamente impiden el avance de la transición y el cambio de régimen. Vistos en perspectiva, aquí se incluyen varios de los temas que nos permiten vislumbrar que la verdadera investigación sobre el Poder Legislativo y su papel actual dentro del sistema político está apenas desarrollándose bajo nuevos e intensos marcos de análisis que ir más allá de su descripción formal o estadística.

Las dimensiones problemáticas actuales del Poder Legislativo

Frente a la pregunta de qué tanto ha cambiado la institución parlamentaria en sus atribuciones y competencias, uno podría responder que se debe evitar la deducción de que el Legislativo absorbió lo que el Ejecutivo delegó o ha dejado de hacer, a pesar

de que el Congreso ha tenido un balance positivo en la materia. No implica que el Legislativo haya acumulado dichas tareas en forma eficaz, y por el contrario, explica las condiciones de lucha por adquirirlas y en otros casos, el aprendizaje para ejercerlas. Esto comienza a incluir a la interacción respectiva con el ámbito judicial.

En materia del marco normativo implica comparar qué tanto se ha avanzado en el proceso de modernización funcional dentro del propio Poder Legislativo a través de las leyes orgánicas de 1979, 1994 y 1999. El problema de la legitimación de los procesos internos de negociación y distribución de espacios nos muestra que el sistema de comisiones y comités puede volverse totalmente inoperante si no se presenta una reforma profunda para revitalizarlo.

Igualmente, en materia de la profesionalización del trabajo legislativo, se ha mencionado que una de las principales deficiencias reside en la falta de continuidad y en la baja formación de los legisladores, misma que no necesariamente se debe asociar con los niveles educativos que poseen (mismos que incluso pueden ser muy altos), sino con su escasa experiencia y conocimiento de los procedimientos parlamentarios en particular.¹⁶

De esta manera, la verdadera problemática en materia de poseer un Congreso profesional y fuerte, estriba sin duda en la falta de continuidad en los trabajos de comisiones, ya que carecen de programas multianuales y de legisladores que pudieran permanecer dentro de las mismas, para así vigilar el debido cumplimiento de los mismos. Como complemento al punto anterior, se requiere avanzar en la profesionalización del personal legislativo a partir de la introducción plena del Servicio de Carrera legislativa en ambas cámaras.

¹⁶ Autores como Pippa Norris o Philip Norton han hecho mucho énfasis en la necesidad de diferenciar estos elementos al momento de evaluar los patrones de reclutamiento existentes entre las democracias presidenciales y las parlamentarias, sobre todo para evaluar la importancia e impacto de la reelección dentro de los trabajos legislativos y la calidad de las leyes que surgen de uno u otro tipo de régimen, véase Norris, Pippa (ed.), *Passages to Power, Legislative Recruitment in Advanced democracias*, Cambridge, CUP, 1997. Norton, Philip (ed.), *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*, México, Editorial Porrúa, 2003.

El trabajo de las cámaras también implica valorar qué tanto contribuyen actualmente para legitimar la representación más allá de los partidos políticos. En un plano distinto de crítica, prevalece la idea de que resulta necesaria una reorganización del tamaño, procedimientos y competencias de las cámaras legislativas, lo que hasta ahora ha implicado el pronunciamiento de actores que proponen la reducción de las mismas en detrimento de los diputados y senadores de representación proporcional, aunque al mismo tiempo se expresa la necesidad porque los tiempos de dictaminación sean más reducidos, e incluso que se abra el desarrollo al “trámite preferente” a las iniciativas que se convengan con el Ejecutivo.

En esa dirección, el tema de la disciplina y responsabilidad de los grupos parlamentarios resulta relevante, en virtud de que las presiones para restringir la autonomía del legislador se ha incrementado, y se han expresado de manera significativa en las votaciones dentro del Pleno (si bien persiste una tendencia a la baja, aún existen niveles de consenso cercanos al 90 por ciento). De igual manera, aquí podemos ubicar el problema de la débil cooperación y coordinación intercameral. Es claro ubicar que el Congreso de la Unión es asimétrico y disfuncional por los bajos niveles de articulación común dentro de la formación de la agenda legislativa mediante comisiones unidas o de los comités de investigación que puedan ahondar en la auditoría y fiscalización del Poder Ejecutivo vía informes de gestión y/o comparecencias.

Dicho fenómeno explica muy bien el nivel de los procesos internos de negociación en comisiones, así como en el interior de los grupos parlamentarios respecto de la productividad legislativa. Ello implica valorar con mayor profundidad el alcance y contenido de las leyes propuestas y aprobadas. De ahí que uno de los problemas acuciantes de la reforma interna del Poder Legislativo se detecta justamente en reflexionar en cómo mejorar los mecanismos de análisis, dictaminación y obtención de acuerdos que permitan incidir en la calidad y trascendencia de las leyes resultantes.

Esta situación influye en la construcción de la propia imagen y el discurso del Congreso en el contexto de la transición. Resulta

interesante ver cómo apenas se comienza a visualizar al Congreso en su papel como actor dentro de la democracia, sin contar la manera en que el propio Poder Legislativo está generando la capacidad de reaccionar ante las presiones de la opinión pública o la dinámica organizada del cabildeo.

Nuevas dimensiones problemáticas

En correspondencia con los temas anteriormente enumerados, quisiera concluir este ensayo con la mención de algunas líneas que nos lleven a meditar cuáles pueden ser algunas de las nuevas áreas de interés (que no únicas) por donde se podría encauzar al trabajo legislativo dentro del marco actual de la consolidación democrática:

a) Vislumbrar la emergencia y dinámica de las legislaturas locales en tanto constituye una pista de transición simultánea cuyos efectos en la gobernabilidad se han valorado hasta ahora como consecuencia de un simple efecto “dominó” del proceso federal cuando por el contrario, se puede observar que desde los congresos locales se han dado un conjunto de acciones de innovación en muchos de los campos problemáticos que aquejan al propio Congreso de la Unión.

b) La reelección continua y el periodo de los mandatos legislativos. Se ha mencionado que uno de los temores a la reelección estriba en una suerte de perpetuación de los legisladores y sus lógicas de interés. La experiencia prevaleciente durante los años de vigencia de la prohibición a reelegirse de manera continua nos muestra que sus resultados no serían muy fáciles de revertir en caso de abrirse dicha posibilidad. Los datos presentados en una época de bajo control político federal y fuerte competitividad regional, como lo fue el lapso de 1917 a 1933, nos muestran que la tasas de reelección a esperar serían muy bajas, dada la fuerte competitividad que existiría entre las principales fuerzas partidarias del país.¹⁷

¹⁷ Fernando F. Dworak (coord.), *El Legislador a Examen, El Debate sobre la Reelección Legislativa en México*, México, FCE, 2003.

c) El alcance de la representación parlamentaria. El Congreso ante la demanda de cuotas para las minorías vulnerables. Disminución o reasignación de los principios de integración. (indígenas, equidad de género, mexicanos en el exterior, etcétera). Otro de los retos importantes que posee el Poder Legislativo es demostrar su eficacia y productividad dentro del actual marco institucional. Quienes han apelado recientemente a su transformación hacia un gobierno de gabinete activando alguna forma de funcionario de enlace (como Diego Valadés), o de un régimen semiparlamentario con el traslado pleno de la tarea de gobierno en manos de un primer ministro, con lo que se dejaría a la función presidencial dentro de un nivel protocolario o en todo caso compartido a la manera francesa (como lo ha defendido Porfirio Muñoz Ledo), más bien nos dan cuenta de que el modelo de representación política requiere de una nueva centralidad política del Ejecutivo, la cual acepte sin reticencias una real compartición del poder.¹⁸

d) Información y transparencia del Poder Legislativo. Hasta ahora, el Poder Legislativo resulta opaco en lo relativo a los ejercicios de rendición de cuentas ante la sociedad. (Por ejemplo, no hay informes legislativos de gestión, ni tampoco los relativos al manejo presupuestal interno o sobre las acciones o gastos de gestoría.)

Como puede ubicarse, las tareas que debe asumir la institución legislativa son múltiples y obligadas a manifestarse en forma contundente para estar acordes a la estatura de los tiempos históricos que deben afrontarse en el marco de la democratización y el cambio de régimen.

¹⁸ Véase Porfirio Muñoz Ledo, "¿Qué Reforma queremos?", en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.): *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*, México, coed. III-UNAM/H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004, pp. 429-433. Igualmente Diego Valadés, *El Gobierno de Gabinete*, México. III-UNAM, 2003.

ANEXOS

JUNTO con las fuentes ya citadas dentro del cuerpo del trabajo, cabe mencionar el uso de los siguientes trabajos y sitios web que se utilizaron para elaborar los cuadros y diagramas que se incluyen en esta sección final.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDANA ROBLEDO, Mario, *La Institución de los Diputados de Partido*, México, Costa-Amic, 1973.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997S*, México, coed. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-IFE, 1997.

Sitios web

- Cámara de Diputados, www.camaradediputados.gob.mx
Senado de la República, www.senado.gob.mx
Sistema de Información Legislativa/Secretaría de Gobernación,
www.segob.gob.mx/sil
Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx
Bases de datos en disco compacto
Banamex, México Electoral, México, Banamex, 2000.

<i>Sistema Mixto (Total 400)</i>				<i>Sistema Mixto (Total 500)</i>				
<i>Mayoría Relativa (300)</i>				<i>Mayoría Relativa (300)</i>				
<i>Representación Proporcional</i>				<i>Representación Proporcional</i>				
<i>(100 en 4 Circunscripciones)</i>				<i>(200 en 5 Circunscripciones)</i>				
<i>L 51</i>	<i>L 52</i>	<i>L 53</i>	<i>L 54</i>	<i>L 55</i>	<i>L 56</i>	<i>L 57</i>	<i>L 58</i>	<i>L 59</i>
<i>1979</i>	<i>1982</i>	<i>1985</i>	<i>1988*</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>
296	299	292	260	320	300	239	211	224
			(233/27)	(290/30)	(273/27)	(164/75)	(132/79)	(160/64)
43	51	38	101	89	119	122	206	151
(4/39)	(1/50)	(6/32)	(38/63)	(10/79)	(20/99)	(65/57)	(136/70)	(81/70)
11	10	11	35	12	-	-	-	-
(0/11)	(0/10)	(0/11)	(3/32)	(0/12)				
12	-	11	31	15	-	-	-	-
(0/12)		(2/9)	(6/25)	(0/15)				
-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	12	12	-	-	-	-	-	-
(0/10)	(0/12)	(0/12)						
-	-	-	-	-	-	-	2 (0/2)	-
18	-	-	-	-	-	-		
(0/18)								
-	17	12	-	-	-	-	-	-
	(0/17)	(0/12)						
-	-	-	19 (20)	-	-	-	-	-
			(1/19)					

CUADRO I (Continuación)

Legislatura Partido	Sistema de Distritos uninominales de mayoría relativa						Sistema de Distritos uninominales de mayoría relativa con Diputados de Partido				
	L 40 1946	L 41 1949	L 42 1952	L 43 1955	L 44 1958	L 45 1961	L 46 1964	L 47 1967	L 48 1970	L 49 1973	L 50 1976
PRD*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FDN*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PFCRN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PMT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nulos MR	4	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
Total	147	147	161	161	161	178	178 MR 32 DP 210	178 MR 34 DP 212	178 MR 35 DP 213	196 MR 35 DP 231	196 MR 41 DP 237

Sistema Mixto (Total 400)
Mayoría Relativa (300)
Representación Proporcional
(100 en 4 Circunscripciones)

Sistema Mixto (Total 500)
Mayoría Relativa (300)
Representación Proporcional (200 en 5 Circunscripciones)

L 51 1979	L 52 1982	L 53 1985	L 54 1988*	L 55 1991	L 56 1994	L 57 1997	L 58 2000	L 59 2003
-	-	-	38 (0/38)	41 (0/41)	71 (7/64)	125 (70/55)	50 (24/26)	97 (56/41)
-	-	-	24	-	-	-	-	-
10 (0/10)	11 (0/11)	12 (0/12)	-	-	-	-	-	-
-	-	-	35 (1/34)	23 (0/23)	-	-	-	-
-	0	6 (0/6)	-	-	-	-	-	-
-	0	6 (0/6)	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	10 (0/10)	6 (1/5)	7 (1/6)	6 (0/6)
-	-	-	-	-	-	8 (0/8)	17 (6/11)	17 (3/14)
-	-	-	-	-	-	-	3 (0/3)	-
-	-	-	-	-	-	-	4 (1/3)	5 (0/5)
-	-	-	-	-	-	-	-	-
400	400	400	500	500	500	500	500	500

Observación: Los números se remiten a la composición inicial de la Cámara y no toman en cuenta reacomodos posteriores excepto el caso de 1988.

Notas: Los números aquí expuestos deben ser tomados con reserva debido a las discrepancias estadísticas que existen dentro de las fuentes consultadas para ciertos años, sea en el tamaño de la cámara y/o en la distribución de curules parlamentarias.

*En la elección de 1988, hubo 24 triunfos de mayoría relativa de las coaliciones formadas entre los partidos integrantes del FDN. Dado que en 1989 se dio la fundación del PRD mediante el uso del registro del PMS (cuya asignación original se consigna en la celda respectiva), se tomó la decisión de consignar el número de diputados que decidieron incorporarse al grupo parlamentario perredista, con el consiguiente ajuste de las bancadas de los restantes partidos.

Lista de Partidos

PR: Partido Revolucionario Institucional. PAN: Partido Acción Nacional. PPS: Partido Popular Socialista. PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. PNM: Partido Nacionalista Mexicano. FPPM: Federación de Partidos del Pueblo Mexicano. PDI: Partido Democrático Independiente. FPP: Partido Fuerza Popular. FUR: Frente de Unidad Revolucionaria. PDM: Partido Democrático Mexicano. Compitió en 1946 y las siglas volvieron a utilizarse en 1979 para designar al Partido Demócrata Mexicano. PAS: Partido Alianza Social. PCM: Partido Comunista Mexicano. PSUM: Partido Socialista Unificado de México. PMS: Partido Mexicano Socialista. PRD: Partido de la Revolución Democrática. FDN: Frente Democrático Nacional (coalición). PST: Partido Socialista de los Trabajadores. PFCRN: Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. PMT: Partido Mexicano de los Trabajadores. PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores. PT: Partido del Trabajo. PVEM: Partido Verde Ecologista de México. PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista. CD: Convergencia por la Democracia.

Fuente: Reconstrucción propia con apoyo en los siguientes trabajos: a) Para el periodo 1946-1961, Molinar, 1991 y Castellanos, 1997; b) Para el periodo 1964-1979, Aldana, 1973, Molinar, 1991, Castellanos, 1997, México Electoral, Banamex 2000; c) Para el periodo 1979-2003, México Electoral Banamex, 2000. Castellanos, 1997, Camp, 1995, IFE y Cámara de Diputados. Los números entre paréntesis indican la relación entre diputados de mayoría relativa/diputados de representación proporcional o de partido.

CUADRO 2
 CÁMARA DE SENADORES, 1976-2003
 CON 32 ESTADOS
 (Tamaño y mecanismo de integración por legislatura y partido)

	<i>Sistema de Mayoría Relativa Cambio Integral cada 6 años</i>		<i>Sistema Mayoría Relativa Senadores de 3 y 6 años (32 MR 3 años) (32 MR 6 años)</i>	<i>Sistema Mayoría Relativa Senadores de 6 años (Renovación de 32 MR 6 años)</i>	<i>Sistema Mixto Mayoría Relativa (96) Primera Minoría (32) Senadores de 6 años (Ampliación de 50%) (Elección 64 MR y 32 PM) Se conservaron 32 MR</i>	<i>Sistema Mixto Mayoría Relativa (64) Primera Minoría (32) Lista Nacional de RP (32) Senadores de 3 y 6 años (Elección 32 RP de 3 años) Se conservaron 96 MR</i>	<i>Sistema Mixto Mayoría Relativa (64) Primera Minoría (32) Lista Nacional de RP (32) Senadores de 6 años Renovación integral</i>
<i>Legislatura Partido</i>	<i>L 50 y 51 1976-1982</i>	<i>L 52 y 53 1982-1988</i>	<i>L 54 1988-1991</i>	<i>L 55 1991-1994</i>	<i>L 56 1994-1997</i>	<i>L 57 1997-2000</i>	<i>L 58 y 59 2000-2006</i>
PRI	63	64	60 30 (88-94) 30 (88-91)	31 (30) 61 31 (91-97) 30 (88-94)	63 (31) 94 63 MR (94-00) 31 MR (91-97)	13 (63) 76 13 RP (97-00) 63 MR (94-00)	60 32 MR 15 PM 13 RP
PAN	-	-		1 (0) 1 1 (91-97)	24 (1) 25 24 PM (94-00) 1 MR (91-97)	9 (24) 33 9 RP (97-00) 24 PM (94-00)	46 27 MR 10 PM 9 RP

								-	-
FDN*	-	-	4	-	-	-	-	-	-
(Coalición PPS-PARM- PFERN-PMS)			2 (88-94)						
PRD*	-	-	2 (88-91)	0 (2) 2	8 (0) 8	8 (8) 16	8 (8) 16	15	4 MR
				2 (88-94)	8 PM (94-00)	8 RP (97-00)	8 RP (97-00)		4 PM
						8 PM (94-00)	8 PM (94-00)		15 RP
PT	-	-	-	-	1 (0) 1	1 (1) 2	1 (1) 2	1	1 RP
					1 MR (94-00)	1 RP (97-00)	1 RP (97-00)		
					0 (91-97)	1 MR (94-00)	1 MR (94-00)		
PVEM	-	-	-	-	-	1 (0) 1	1 (0) 1	5	1 MR
						1 RP (97-00)	1 RP (97-00)		4 RP
CD	-	-	-	-	-	-	-	1	1 RP
Total	64	64	64	(32) 64	(96) 128	(32) 128	(32) 128		128

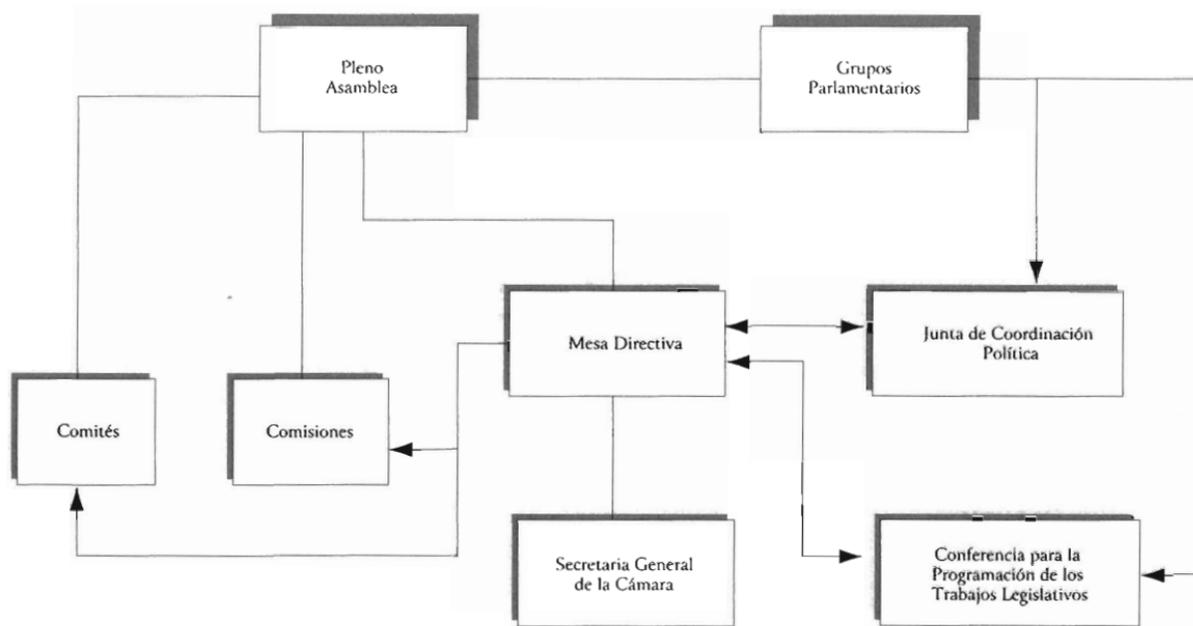
*Para el caso de 1988, los senadores electos por el FDN decidieron adherirse al PRD a partir de 1989.

Lista de Partidos.

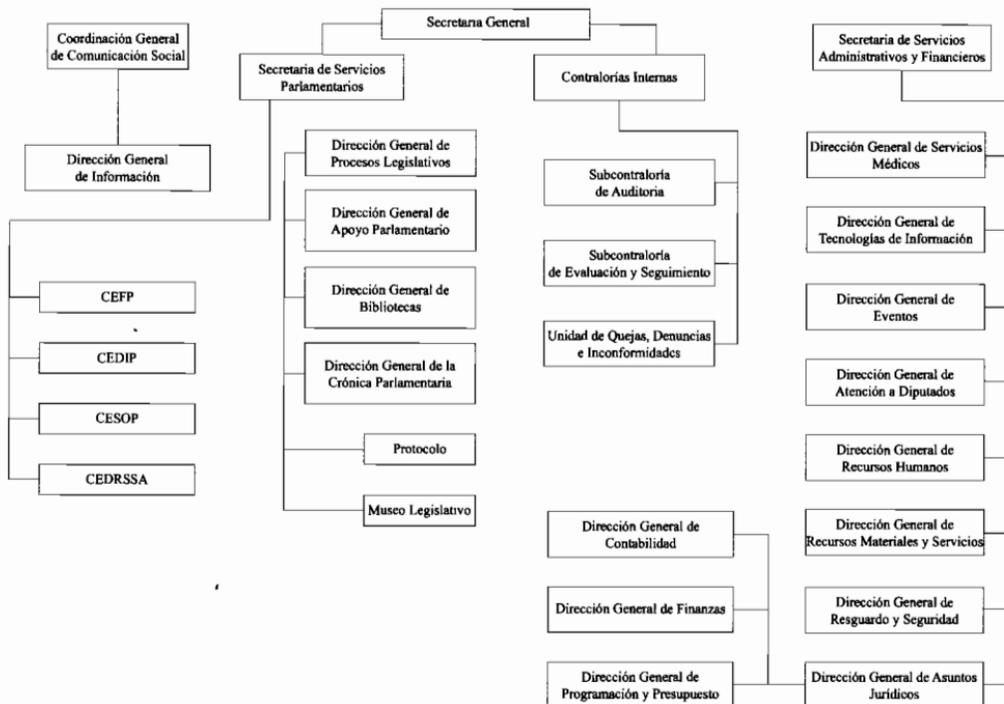
PRI: Partido Revolucionario Institucional. PAN: Partido Acción Nacional. PPS: Partido Popular Socialista. PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. PFERN: Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. PMS: Partido Mexicano Socialista. PRD: Partido de la Revolución Democrática. FDN: Frente Democrático Nacional (coalición). PT: Partido del Trabajo. PVEM: Partido Verde Ecologista de México. CD: Convergencia por la Democracia.

Fuentes: Cotejo propio con apoyo en los siguientes trabajos: México Electoral, Banamex, 2000, Castellanos, 1997, Raigosa, 2003, IFE y Cámara de Senadores. Conviene señalar que previo a 1976, la Cámara tenía 60 escaños debido a la presencia de sólo 30 entidades federativas (Baja California Sur y Quintana Roo eran territorios).

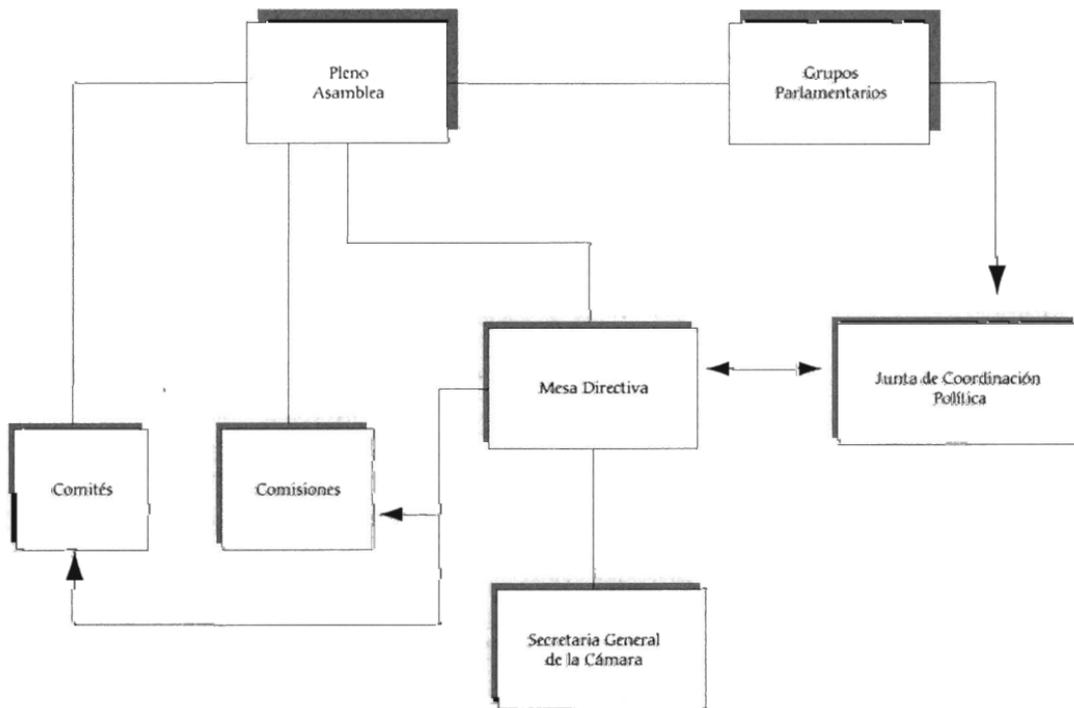
ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2005) (PRIMERA PARTE)



ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2005) (SEGUNDA PARTE)



ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE SENADORES (2005) (PRIMERA PARTE)



ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE SENADORES (2005) (SEGUNDA PARTE)

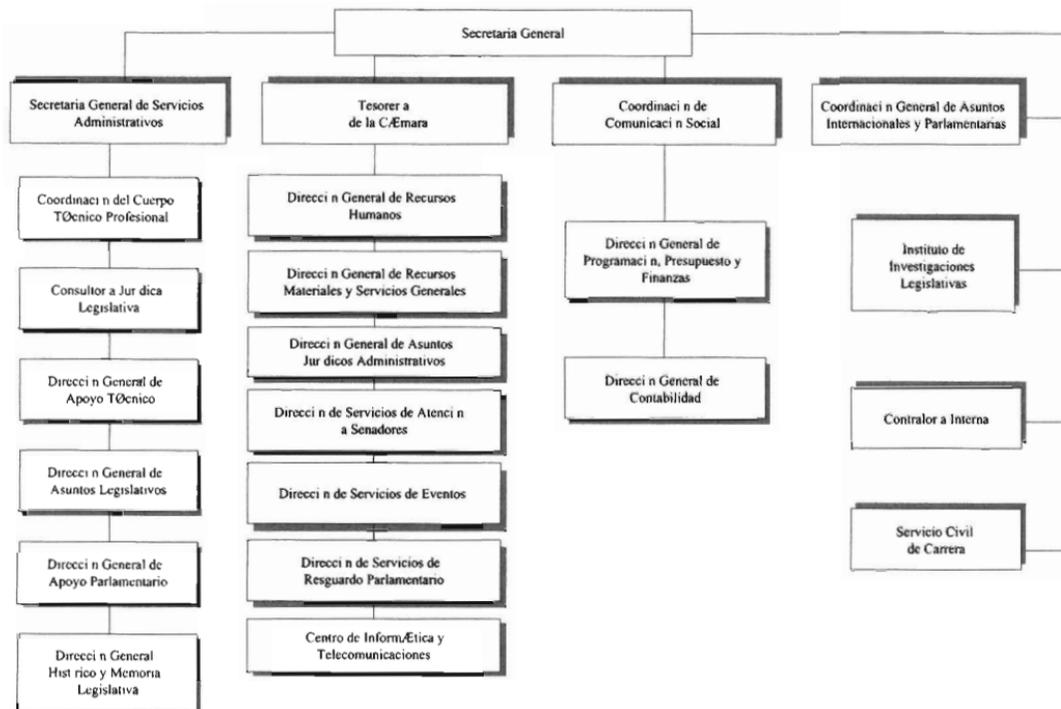
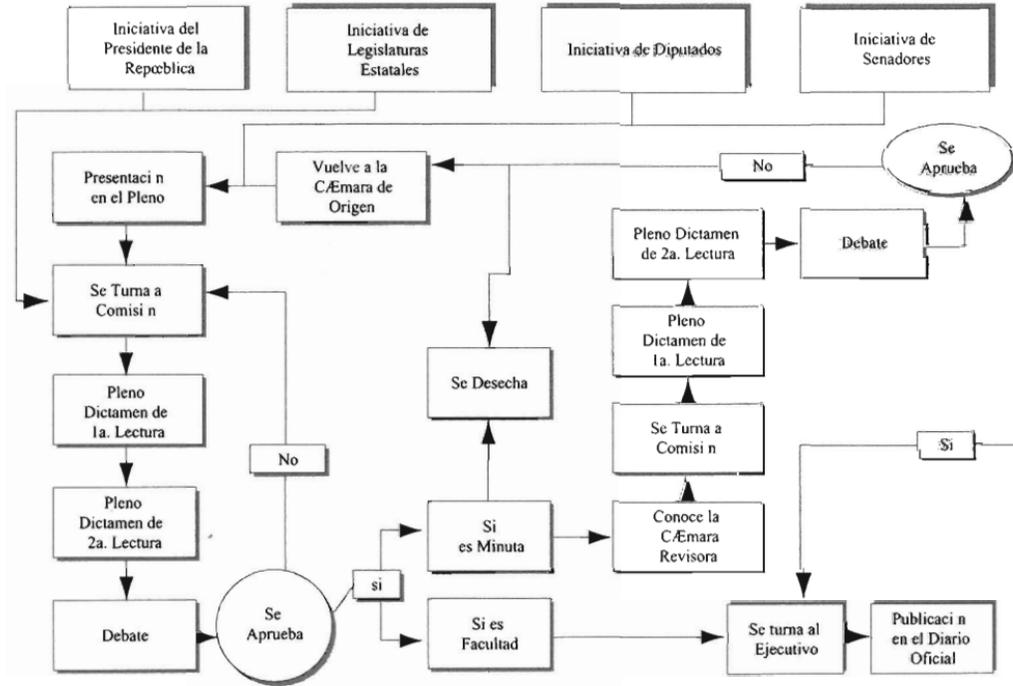


DIAGRAMA DEL PROCESO LEGISLATIVO



*Poder Judicial, entre el protagonismo
y la desorientación.
Un poder en busca de su papel**

POLÍTICAMENTE hablando, el México de 2004 se parece poco al de 1974. El lugar del Poder Judicial en la vida política y social de México en 2004 también se parece poco al de 1974. Numerosas reformas institucionales respecto de la representación política y el desarrollo de elecciones limpias, así como relativas a la función del Poder Judicial en general y a la Suprema Corte de Justicia en particular, han incidido en ese cambio. Más allá de las voces que consideran que todo o que nada ha cambiado, en este trabajo se sostendrá que a 10 años de las reformas más importantes de los últimos tiempos en la organización de la justicia en México, nos encontramos ante un Poder Judicial que debe adaptarse para cumplir una nueva función social, es un actor que está buscando su personaje.

Esta afirmación implica asumir que como actor en la vida mexicana el Poder Judicial¹ tuvo otro papel, y ahora con un cambio en el libreto –y más allá de los indicios sobre el rol que debería desempeñar– está componiendo un nuevo personaje y, mientras tanto improvisa. En esta búsqueda intervienen elementos internos y externos al Poder Judicial y donde conviven inercias e innovaciones. Tránsito mediante el cual el Poder Judicial pasó de un rol secundario a tener la responsabilidad de asumir uno principal. De árbitro marginal pasó a convertirse en un árbitro protagónico.

* Deseo agradecer la asistencia brindada por el licenciado Camilo Saavedra para la realización de este trabajo.

¹ Sin desconocer que el Poder Judicial puede no ser un actor sino varios es importante destacar que este trabajo se centrará en el análisis de las características de las funciones de la Suprema Corte de Justicia.

Sostendremos en el trabajo que la dificultad para la composición del nuevo personaje está vinculada con la convivencia de un aumento de las expectativas ciudadanas respecto del accionar judicial, con el aumento de la *autonomía* del Poder Judicial respecto del poder político² y con el proceso de *aprendizaje* de los jueces, magistrados y ministros de su nuevo rol sociopolítico.

El Poder Judicial se ha quedado solo y responsable frente a un poder político³ que ya no es omnipotente para la resolución de la mayor parte de los conflictos. Se ha hecho visible para la sociedad –y en tanto tal– objeto de escrutinio y crítica, y debe aprender a ser protagonista en consonancia con las nuevas reglas del juego –cambios constitucionales y legales– que a manera de libreto enmarcan su actuación. Demasiadas demandas para un solo actor, que de alguna manera disfruta de su protagonismo pero que también se está haciendo más conciente de las responsabilidades que trae aparejado.

En consonancia con lo anterior, la posibilidad de reflexionar en torno del lugar del Poder Judicial en el México de hoy, está íntimamente relacionada con la comprensión de los rasgos más salientes de su historia reciente. En otros términos las dificultades para la composición del nuevo personaje están íntimamente ligadas con la capacidad de nuestro actor para transformar el personaje anterior.

No obstante, es importante remarcar que tener como objeto al Poder Judicial como un todo no deja de ser ilusorio. Es un actor que maneja varios libretos y compone diferentes personajes. Incluye múltiples materias: penal, civil, familiar, constitucional, etcétera, cada una de ellas con especificidades procesales, a lo cual se suma la división en un país federal entre la jurisdicción federal y las locales (correspondientes a cada una de las entidades federativas de la República). También incluye diversos órganos federales o locales: juzgados, tribunales, Tribunales Superiores de Justicia estatales, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura, el Tri-

² Más allá de la discusión sobre las causas del aumento de esta autonomía.

³ Entendido como sinónimo de poderes electos democráticamente, esto es: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo federales y estatales y también gobiernos municipales

bunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros. Dada esta complejidad difícil de abarcar en un solo trabajo, si bien se intentarán reseñar algunas de las principales asignaturas pendientes a nivel federal y local, nos centraremos aquí en la justicia federal. Concretamente en el análisis de los cambios en la relación entre Poder Judicial y el poder político,⁴ con especial énfasis en la Suprema Corte de Justicia, y en la relación entre la Suprema Corte y las instancias inferiores del Poder Judicial.⁵ Se sostendrá que actualmente en México, este poder que está buscando su nuevo papel, por una parte ha aumentado su autonomía respecto del poder político y por otra se ha convertido, particularmente la Suprema Corte de Justicia,⁶ en un árbitro fundamental del conflicto político, pero también de otros tipos de conflictos, ante la caída de otras modalidades, antes efectivas, de procesamiento de las diferencias.

El recorrido propuesto para el análisis de la composición de nuestro personaje, parte de la revisión del cambio del papel del Poder Judicial, uno de los tres poderes fundamentales de México, en la vida social y política del país, en el marco de un aumento de su autonomía e independencia del poder político y la conformación de un nuevo equilibrio entre los poderes del Estado; pasa por la reflexión acerca de las principales transformaciones en el libreto en que se enmarca su actuación, y finaliza con el análisis de la forma en que nuestro actor trabaja sobre su nuevo papel.

EL MISMO ACTOR ANTE NUEVOS DESAFÍOS

COMO se señalaba al comienzo de este trabajo el México de 2004 en lo que al Poder Judicial se refiere se parece poco al de 1974. El lugar social del derecho se modifica y con él las expectativas depositadas en torno del accionar del Poder Judicial. México se encuentra en sintonía con la ola internacional de aumento de la impor-

⁴La referencia al poder político se utiliza como sinónimo de cargos electivos, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

⁵Fundamentalmente jueces y magistrados.

⁶En parte por los déficits de la política y en parte por sus propias particularidades.

tancia de los poderes judiciales y tribunales constitucionales en las democracias consolidadas.⁷

La preocupación por la confianza en los mecanismos de acceso a los cargos políticos tiene su correlato en el Poder Judicial en la preocupación por la confianza en los procedimientos, por el rediseño del equilibrio entre los poderes, de los arreglos de control mutuo con el poder político y por el interés en la vigencia de la garantía de una justicia “pronta y expedita” para la población.

En consonancia con la de transición política, la relación entre política y derecho continúa un proceso de autonomización gradual cuyos orígenes se remontan a la década de los setenta. Proceso denominado por algunos autores *transición jurídica*⁸ en la medida en que implicó un cambio de reglas (constitucionales, legales, electorales) que combinado con el aumento de la competencia y la pluralidad en la representación política resulta también en un nuevo lugar social del derecho en la resolución de conflictos políticos y no políticos.

Claros indicadores de este cambio del lugar social del derecho, y con él de la creciente importancia que adquiere el accionar del Poder Judicial para la vida política y social son el aumento de la litigiosidad y el crecimiento del Poder Judicial entre la década de los ochenta y los comienzos del nuevo siglo.

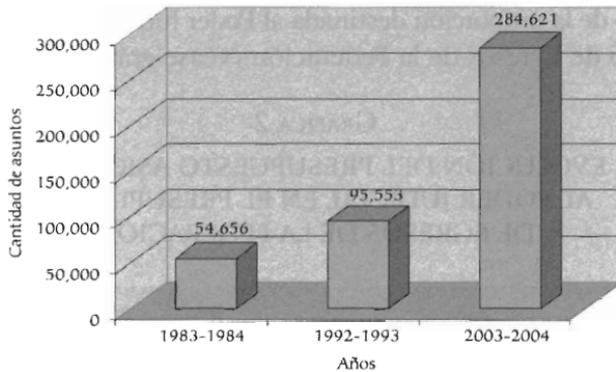
En relación con la litigiosidad un claro indicador puede ser la modificación de la carga de trabajo⁹ que por ejemplo tuvieron los tribunales colegiados de circuito. Como puede observarse en la gráfica I, su aumento en 20 años ha sido exponencial. La cantidad de asuntos en los que debieron entender estos tribunales se multiplicó por cuatro.

⁷ Son ilustrativos al respecto, C. Guarnieri, P. Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999 y N. Tate, T. Vallinder, *The global expansion of judicial power*, Nueva York, New York University Press, 1995.

⁸H. Fix Fierro, S. López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI, 2002, pp. 329-371.

⁹Definida como los asuntos pendientes de resolver del año anterior más los asuntos ingresados en un nuevo año.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DE LA CARGA DE TRABAJO
DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del informe anual presentado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

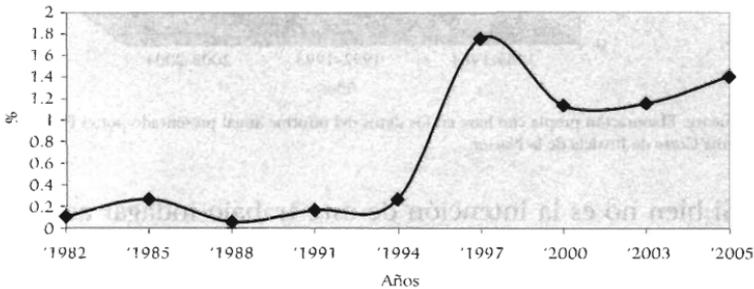
Si bien no es la intención de este trabajo indagar acerca de las causas de este aumento de la judicialización de la resolución de los conflictos, una posible respuesta está en la decadencia gradual de arreglos informales, derivados fundamentalmente del sistema presidencialista de partido hegemónico y sus “ramificaciones”, que operaban reemplazando la función de arbitraje propia del Poder Judicial, y que se le solicita al sistema de justicia. El Poder Judicial de árbitro marginal pasa a ser un árbitro protagónico.

Por su parte, y en consonancia con el aumento de la litigiosidad y probablemente como respuesta a ésta, el Poder Judicial federal ha crecido significativamente. Mientras en 1970 había 55 juzgados de distrito y 13 tribunales de circuito, en 1994 encontramos 176 juzgados y 83 tribunales y en 2001 encontramos 252 juzgados y 154 tribunales.¹⁰ En aproximadamente 30 años los juzgados se quintuplicaron y los tribunales colegiados crecieron casi 12 veces.

¹⁰ Cifras extraídas de Miguel Carbonell, “Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y democracia en México” en *El poder judicial en la consolidación y transición democrática en México*, pp. 37-56, México, IFE, 2004 y de Suprema Corte de Justicia: *Informe anual del Presidente de la Suprema Corte de Justicia Mexicana*, México, scj, 1994.

Paralelamente, el presupuesto asignado al Poder Judicial aumenta. A pesar de no haberse logrado la autonomía presupuestaria demandada reiteradamente en los últimos años por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, se observa una tendencia de aumento de la proporción destinada al Poder Judicial dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO
AL PODER JUDICIAL EN EL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN



Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Poder Judicial se vuelve más “importante” socialmente, más grande organizativamente y más poderoso en materia de recursos. Lógicamente un crecimiento institucional de esta magnitud, en un contexto de cambios estructurales de las reglas del juego lleva aparejados diferentes problemas para el cumplimiento de las nuevas funciones que le son requeridas, debe componer un nuevo personaje. Quedan pocos resabios del antiguo papel, muchos componentes son nuevos y sin embargo, la única experiencia existente es la desarrollada con el desempeño del personaje anterior. El aprendizaje, para satisfacer las nuevas expectativas depositadas en su actuación, debe ser rápido y no deja de ser problemático. Nuestro poder se quedó doblemente solo frente a la sociedad y frente a la política. Frente a la sociedad porque su función se ha hecho más visible y por lo tanto aumentaron las

expectativas sobre su tarea.¹¹ Frente a la política porque ésta ya no le ahorra intervenciones –cuyo resultado era el desempeño de un papel secundario. Con la creciente pluralización de la representación política y autonomización de su función adquirió el protagonismo al que se hacía referencia más arriba. Protagonismo en parte *deseado y buscado* pero también protagonismo *otorgado* al que hay que adaptarse y actuar en consecuencia sin perder de vista el por qué y el para qué de este papel.

Progresivamente la necesidad política deja de supeditar la previsibilidad del derecho, movimiento con el que se cambia el lugar del sistema de justicia en el sistema de división de poderes mexicano. Desde las reformas constitucionales de 1982, pero especialmente desde las de 1994, el Poder Judicial en general y la Corte en particular adquieren el lugar de guardianes de la constitucionalidad y la legalidad. Esta nueva autonomía relativa entre el derecho y la política, se resuelve a favor de una extensión de las fronteras de lo jurídico por sobre la política y del aumento de la juridificación de los conflictos políticos y no políticos.

El Poder Judicial Federal en general y la Suprema Corte de Justicia en particular, han dejado de ser árbitros residuales del conflicto social y político, para ser árbitros protagónicos de éste. Cambio de papel posibilitado por cambios institucionales (constitucionales y legales), cambios de libreto. A continuación repasaremos estos cambios.

CAMBIOS EN EL LIBRETO Y... CAMBIOS EN EL LIBRETO

LA HISTORIA institucional del Poder Judicial en México se caracteriza por la inestabilidad normativa. El periodo que nos ocupa no es la excepción. Inestabilidad que, utilizando los términos del

¹¹Y con este aumento de las expectativas la insatisfacción con el accionar judicial como lo refleja por ejemplo el trabajo sobre la *Cultura de la Constitución en México*, H. Concha Cantu, H. Fiz Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, México, IJ-UNAM y COFEMER, 2004, en el cual la puntuación de la confianza sobre el desempeño de jueces, magistrados y tribunales, es de 5.98 sobre 10, p. 37.

neoinstitucionalismo histórico,¹² contribuirá a generar inercias institucionales que incidirán en la forma de actuación y decisión de sus integrantes. Si bien los cambios en el libreto fueron numerosos, hasta finales de la década de los ochenta podría decirse que éstos no afectaron significativamente el rol secundario del Poder Judicial. A diferencia de las transformaciones anteriores las acontecidas durante la década de los noventa son las que contribuyeron al protagonismo de nuestro actor. Contribución atribuible a la elaboración de un nuevo libreto que prevé varios protagonistas.

Sancionada la Constitución de 1917, pacto fundamental del México posrevolucionario y sentadas las bases del sistema de presidencialismo de partido hegemónico en 1933, el país presenta una estabilidad política excepcional en comparación con el subcontinente en general. Esta estabilidad se asienta en la conformación de un sistema político de partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹³ Sistema político que se caracteriza entre otros rasgos, por un presidencialismo exacerbado, en que el Presidente de la República es a la vez jefe de gobierno, jefe de Estado y jefe de partido. Presidente al que se define como portador de poderes “metaconstitucionales”. El derecho y la justicia son heterónomos respecto de la política.

Esta construcción política fue exitosa en el mantenimiento del orden durante 70 años. La clave de esta efectividad debe buscarse en su capacidad de modificación y cambio de los objetivos

¹² Se conoce de esta manera a una corriente del neo institucionalismo que propone: *Tomando los fines, las estrategias y preferencias como algo a ser explicado, el institucionalismo histórico muestra que, a menos que se conozca algo sobre el contexto, las asunciones amplias sobre el comportamiento “autointeresado” están vacías...el institucionalismo histórico no tiene problemas con la idea de la elección racional de que los actores políticos actúan estratégicamente para alcanzar sus fines. Pero claramente no es muy útil dejar eso allí. Necesitamos un análisis históricamente basado que nos diga que están tratando de maximizar y por qué ellos enfatizan ciertos fines sobre otros.* (9) Telen, K y Steinmo, S., “Historical institutionalism in comparative politics” en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

¹³ M. Schetino, *Paisajes del nuevo régimen*, México, Océano, 2001; A. Lujambio, *El Poder Compartido un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000; C. Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, México, CEPACOM, 2000; J. Cossío, *Cambio Social y cambio político en México*, ITAM-Porrúa, México, 2001; F. Valdés Ugalde (2002), *Problemas del cambio constitucional en México*, ponencia presentada en el 1er. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, mimeo, Salamanca, 2002.

económicos y sociales¹⁴ como forma de adaptación y procesamiento de los conflictos. Una de las estrategias más profundamente utilizadas en esta adecuación ha sido el cambio normativo –especialmente el cambio constitucional– al punto de poder hablarse de más de 400 reformas constitucionales entre 1917 y 2001, lo cual redunda en un promedio aproximado de 4.8 reformas por año.

Algunos estudiosos caracterizaron la relación entre derecho y política en México (inestabilidad normativa) como facilitadora de la estabilidad política.¹⁵ Si bien la Constitución mexicana formalmente puede definirse como una Constitución rígida en la medida que se contemplan procedimientos más exigentes que los requeridos para aprobación de la legislación ordinaria.¹⁶ La “flexibilidad” real de la Constitución, se atribuye al manejo por parte del presidente de la composición del Congreso de la Unión, de los gobernadores y por ende de las legislaturas de los estados. En palabras de José Ramón Cossío¹⁷ cabría hacer referencia a la “dominación” de las instancias productoras de derecho por parte del modelo de organización política vigente desde 1933 hasta finales de los noventa.

En este contexto de inestabilidad normativa, el Poder Judicial no es la excepción. El capítulo constitucional correspondiente al Poder Judicial, que comprende los artículos 94 a 107, desde 1917 presenta 70 reformas, un promedio de 0.83 reformas por año.

Más allá de la profusión de estos cambios, y tomando como centro del análisis su incidencia en el protagonismo del poder judicial, pueden identificarse tres periodos bien delimitados:

1. *De configuración de su papel como actor secundario* (1917-1949).
2. *De cambios marginales en su papel secundario* (1950-1987).
3. *De configuración de su papel de actor protagónico* (1988-1999).

¹⁴F. Valdés Ugalde, *op. cit.*

¹⁵D. Valadés, “México: renovación constitucional o retroceso institucional”, en VV.AA (1999) *Hacia una nueva constitucionalidad*, UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp 333-352.

¹⁶Sólo puede ser adicionada o reformada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión del Congreso de la Unión y aprobada por el voto de la mayoría de los estados, según el procedimiento estipulado por el artículo 135.

¹⁷J.R. Cossío (2001), *Cambio Social y Cambio Político*.

Durante el primer momento, de configuración del lugar de actor secundario del Poder Judicial,¹⁸ se transforma el diseño institucional delimitado por la Constitución de 1917. El mismo comprende las reformas constitucionales de 1928¹⁹ (Álvaro Obregón), 1934²⁰ (Lázaro Cárdenas) y 1944²¹ (Manuel Ávila Camacho).

Cada una de estas reformas afecta a la composición de la Corte, el número de sus ministros, el tipo de tenencia del cargo, los requisitos para ejercer esta función, las formas de designación y de destitución.

La reforma de 1928, presentada por Álvaro Obregón se caracterizó por: *a*) aumentar de 11 a 16 el número de miembros; *b*) establecer que el nombramiento de los ministros de la Corte lo realiza el Presidente con ratificación del Senado; *c*) establecer que la renuncia de los ministros debería ser calificada por el Presidente y el Senado de la República; *d*) asignar al Presidente la facultad para pedir la destitución directa de los ministros, jueces y magistrados a la Cámara de Diputados; *e*) establecer que los ministros ocupantes de la Suprema Corte deberían esperar su ratificación en el cargo por el Presidente y el Senado.

Por su parte, la Reforma de 1934, impulsada por el general Lázaro Cárdenas, en la búsqueda de que se “verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la revolución” se caracterizó por: *a*) aumentar nuevamente el número de miembros de 16 a 21 y establecer el funcionamiento de cuatro salas; *b*) cambiar el tipo de tenencia del cargo, estableciendo una duración de seis años (coincidente con el mandato presidencial); *c*) establecer que los ministros sólo podrían ser privados del cargo por mala conducta y siguiendo los procedimientos del artículo 111 de la Constitución, *d*) modificar los requisitos necesarios para ser designado ministro, al establecer como edad máxima de designación los 65 años y la exigencia de cinco años de ejercicio de la profesión de abogado.

¹⁸ Cossío, *op. cit.*

¹⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20/08/1928.

²⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15/12/1934.

²¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21/09/1944.

Finalmente, en esta línea de adecuación de la relación entre poder político y Poder Judicial, la reforma de 1944 del presidente Ávila Camacho, se caracteriza por: *a)* restablecer la tenencia vitalicia del cargo; *b)* establecer la facultad del Presidente para solicitar la destitución de los ministros ante la Cámara de Senadores con el agregado del requisito de una audiencia privada con ellos a los efectos de evaluar la pertinencia de la solicitud, *c)* cesar la Corte y conformar una nueva.

El segundo periodo, de cambios marginales en el papel secundario del Poder Judicial (1951 y 1987), se distingue por el impulso de reformas referidas a las competencias de la Corte Suprema de Justicia en particular, y a los procedimientos de administración de justicia en general. En este periodo se identifican, dos momentos de reformas cuyos denominadores comunes fueron: *a)* la revisión de la distribución de competencias al interior del Poder Judicial, entre la corte y los tribunales inferiores y *b)* la búsqueda de mecanismos para superar el rezago en la resolución de las causas. Recurriendo nuevamente a la metáfora planteada, durante este periodo se intentó pulir el desempeño de nuestro personaje secundario.

El primer conjunto de reformas, que se produce en 1951, durante el gobierno de Miguel Alemán, se caracterizó por: *a)* ampliar la jurisdicción de los tribunales colegiados de circuito sobre tipos de juicios de amparo en los que anteriormente entendía la Corte; *b)* designar a cinco ministros supernumerarios que no obstante no podían integrar el Pleno del máximo tribunal; *c)* establecer que la separación del cargo de un ministro de la Corte sólo podía darse a través de la realización del juicio de responsabilidad estipulado en el artículo 111 de la Constitución; *d)* establecer que las licencias mayores a un mes otorgadas a un ministro sería cubiertas por los ministros supernumerarios,²² *e)* realizar las primeras reformas a la institución del amparo en las que se estableció que los tribunales colegiados intervendrían por apelación en caso de

²² Desde la reforma de 1928, las faltas de los ministros eran cubiertas por el Presidente de acuerdo a los procedimientos establecidos en el artículo 98 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

deficiencias de forma en una sentencia, y la Corte en caso de deficiencias de fondo.²³

El segundo conjunto de reformas, se lleva a cabo en 1967,²⁴ durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz y se distingue por el intento de superar el rezago en la resolución de las causas,²⁵ estipuló: *a*) integrar a los ministros supernumerarios al Pleno para cubrir las faltas de los numerarios; *b*) los términos en que la jurisprudencia de los tribunales es obligatoria y los procedimientos para su continuidad e interrupción; *c*) especificar las razones y plazos de las licencias de los ministros supernumerarios y limitar el tiempo posible de solicitud de licencia de los ministros numerarios a dos años; *d*) ampliar la competencia originaria de la Corte autorizándola a entender en los casos en que una ley federal fuera parte, así como autorizar el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte por parte de los tribunales en lo contencioso administrativo; *e*) modificar el amparo estipulando que los asuntos más “cuantiosos y trascendentes” corresponderían al conocimiento de la Corte, en tanto que los menos “cuantiosos y trascendentes” corresponderían a los tribunales menores y autorizar a la Corte a resolver en salas los asuntos en que el Pleno hubiera sentado jurisprudencia.²⁶

Paralelamente a cada uno de los cambios señalados persiste una impronta, el cambio normativo en el Poder Judicial para adaptarlo a las necesidades del poder político. No obstante, la existencia de estos cambios aún en un régimen que “dominaba” las instancias de producción del derecho, demuestra que este actor maleable presentaba no sólo algún grado de autonomía que hacía necesario asegurar su colaboración, sino también, demostraban que tenían una función que cumplir, legitimar las decisiones políticas. En relación con lo anterior podemos pensar que los gobiernos

²³ Cossío, “La suprema corte y la teoría constitucional”, *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, primer semestre, pp. 61-117, México, CIDE, 2001.

²⁴ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967.

²⁵ Cuestión que, de acuerdo con los Informes Anuales de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia (Suprema Corte de Justicia 1982-2004), constituirá un tema recurrente de las diferentes supremas cortes de justicia hasta la actualidad.

²⁶ Cossío, *op. cit.*, p. 94.

mexicanos no operaron ajenos al derecho, aunque esto no implica concluir que se atuvieron al derecho, antes bien adaptaron el derecho a sus necesidades.

En cuanto al tercer periodo de configuración del Poder Judicial como actor protagónico, si bien los cambios en el libreto fueron abundantes la línea que los caracteriza difiere considerablemente respecto de los anteriores. Progresivamente, cada uno de estos cambios tendió a acentuar por una parte la autonomía del Poder Judicial respecto del poder político –y en ese sentido a legitimarlo como un personaje protagónico– y a ubicarlo como un árbitro protagónico en la resolución de los conflictos políticos y no políticos. Transformación que puede observarse con la mayor claridad en la Suprema Corte de Justicia. A tal punto incorpora esta responsabilidad respecto de la política que el mismo presidente de la Corte Mariano Azuela en su informe anual de 2003 afirma:

Sin embargo, no puede desconocerse que se ha convertido [la Suprema Corte] en un protagonista político al decidir conflictos trascendentes entre poderes y planteamientos de inconstitucionalidad de leyes de todo tipo. Al respecto, no se puede perder de vista que el papel político que debe desempeñar radica en salvaguardar el orden constitucional con el testimonio de ser la primera en someterse al mismo.²⁷

Obviamente estos cambios no se explican por sí solos, responden a una modificación significativa del contexto político, económico y social del país. Mucho se ha escrito al respecto. Más allá de las discusiones y diferentes versiones²⁸ acerca de las fechas en que comienza y termina la transición democrática en el país, muy gradualmente y de manera negociada, las cosas han cambiado.

²⁷ Informe Anual del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, 2003, p. 32.

²⁸ Luis Salazar, "México 2000: Alternancia y transición a la democracia" y "Las asignaturas pendientes" en Luis Salazar (comp.), *México 2000 Alternancia y transición a la democracia*, pp. 17-40 y 491-499, México, Cal y Arena, 2001; Andreas Schedler, "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?" en Julio Labastida Martín del Campo; Antonio Camou y Noemí Luján Ponce, *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*, pp 19-40, México, IIS-FLACSO-Plaza y Valdés, 2000; Cansino, César. *op. cit.*; Macario Schettino, *op. cit.*; Lujambio, Alonso. *op. cit.*

Las reformas institucionales sucesivas contribuyeron a la pluralización de la representación política y a la realización de elecciones limpias y competitivas que culminaron en un hito histórico, la alternancia política de 2000 luego de 70 años de gobierno del PRI. El proceso de cambio político estuvo signado por la construcción de procedimientos confiables de elección de candidatos a cargos electivos y la rearticulación del sistema de división de poderes. La competitividad de las elecciones y la representación de la oposición en las cámaras legislativas federales y estatales (así como en los gobiernos estatales y locales) fueron ampliándose sucesivamente.

La reforma judicial, tuvo en la Corte Suprema uno de sus principales focos. A través de reformas graduales se arribó a un cambio radical de su función en el sistema de división de poderes. Se produjo un pasaje de su lugar de garante de aquellas reglas que mutaban según las necesidades de la política, y de poder del Estado preocupado por la cooperación y la armonía con el poder político, a su institucionalización como garante exclusivo de la Constitución con amplias facultades para arbitrar el conflicto político. Este movimiento cristaliza en la definición de la Corte como *auténtico tribunal constitucional* y en la efectivización de mecanismos que jerarquizan e independizan su accionar. Este proceso que se inicia propiamente en 1988 (con las reformas constitucionales impulsadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid) se completa finalmente en 1999 y continúa consolidándose hasta hoy.

Sin embargo, los primeros visos de cambio en la función del Poder Judicial, puede ubicarse en 1982²⁹ con las reformas impulsadas por Miguel de la Madrid. Año en que si bien el Poder Judicial continúa siendo un personaje secundario, se producen cambios constitucionales tendientes a la autonomización respecto del poder político. En relación con la Suprema Corte, la reforma más importante específica que los ministros ya no podrán ser destituidos discrecionalmente por el Presidente, sino sólo en los términos del título IV de la Constitución, es decir mediante Juicio Político o en caso de delito penal, previo desafuero de la Cámara de Diputados.

²⁹ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18/12/1982.

Entre 1982 y 1987 no se observan reformas constitucionales dirigidas al Poder Judicial. No obstante en 1987, podemos identificar el comienzo del periodo que podemos denominar de transición entre un personaje secundario y uno protagónico, ya que concretamente se inician reformas que replantearon la relación entre Poder Judicial y poder político. Se marca una notable diferencia con los parámetros anteriores de funcionamiento y vinculación con los otros poderes del Estado. Por una parte, se fortaleció la capacidad de la Suprema Corte de Justicia sobre el control de constitucionalidad en un intento por restablecer la “supremacía constitucional” sobre la “supremacía presidencial” en un momento en que la apertura política era un tema que adquiriría cada vez más peso.

La reforma de Agosto de 1987,³⁰ también propuesta por el presidente Miguel de la Madrid,³¹ propició el ajuste de competencias entre los órganos del poder judicial, específicamente entre la Suprema Corte y los tribunales inferiores y otorgó mayor independencia a la función judicial del poder político.³² Su rasgo más saliente fue consolidar y ampliar las atribuciones constitucionales de la Corte. Entre las principales reformas se identifican: *a*) el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional de la Suprema Corte. Puede conceptualizarse como un intento de efectivizar la supremacía de la Constitución frente al poder político y las leyes e instituir a la Corte como “guardiana exclusiva” de ésta, o en palabras de los juristas “constituir a la Corte en un verdadero tribunal constitucional”.³³ Se establece *a*) la división de competencias entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, reservando el control constitucional a la primera y el de legalidad a los segundos; y *b*) una nueva modificación a la institución del amparo, en que se estipula que la Corte intervendrá sólo en los casos en que se hiciera una impugnación a la constitucionalidad de una ley

³⁰Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10/08/1987.

³¹Especialista en derecho constitucional.

³²Cossío, *op. cit.* p. 95.

³³H. Fix Fierro, “El poder judicial” en M. González, S. López Ayllón (coords.) (1999) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999; H. Fix Zamudio, *Constitución y constitucionalismo hoy*, México, mimeo, 2001.

o reglamento. A la Corte cada vez se le reservan menos funciones jurisdiccionales para que asuma funciones constitucionales.

Por su parte, la Reforma de 1994³⁴ que entra en vigencia el 1o. de enero de 1995, presentada por el presidente Ernesto Zedillo, es el punto de inicio y condición de posibilidad del cambio efectivo de rol del Poder Judicial. Dada su profundidad fue considerada una de las más importantes en la historia de la organización interna del Poder Judicial³⁵ y un hito en la relación entre el Poder Judicial, el poder político y la sociedad.

Los elementos más importantes implicados fueron: *a*) la incorporación de la figura de la acción de inconstitucionalidad³⁶ (además de las controversias constitucionales) como facultad exclusiva de la Corte con el objeto de que ésta funcione como un *auténtico tribunal constitucional*; *b*) el cambio en el tipo de tenencia del cargo, quitándose el carácter vitalicio para establecer una tenencia de 15 años, y la exclusión de la edad máxima de 65 años para ser designado ministro, la ampliación de la antigüedad en el título de abogado a 10 años, y exigencia de haber residido en el país durante los dos años anteriores al nombramiento, y la de no haber ejercido cargos electivos (excepto Presidente), secretario de Estado, jefe de departamento administrativo o procurador general de la República, en el año anterior a la designación, y la inclusión en el artículo 94 constitucional de un requisito “meritocrático”: *Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad*

³⁴Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31/12/94. Cabe aclarar que en 1993 también se producen reformas, aunque de menor importancia para la configuración del modelo de Poder Judicial que se pretende instituir. Las mismas se vinculan con las competencias de los tribunales y juzgados federales, así como también los procedimientos de juicio de amparo, estableciendo que todas las controversias en las que conocen los tribunales inferiores del Poder Judicial Federal, se sujetarán a los procedimientos establecidos por la ley en concordancia con lo establecido por la Constitución. También especifica como competencia exclusiva de la Corte las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal.

³⁵Fix Zamudio, 1998; Suprema Corte de Justicia, *Informe anual del presidente de la Suprema Corte de Justicia*, México, Suprema Corte de Justicia, 1995, 1996 y 1997; Cossío, *op. cit.*

³⁶Institución a través de la cual se puede solicitar la inconstitucionalidad de una norma general por : el equivalente al 33 por ciento de la Cámara de Senadores y/o de la de diputados, el procurador general de la República, el equivalente al 33 por ciento de los miembros

en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 95); c) establecer que el nombramiento de los ministros los realizará el Senado a partir de una terna propuesta por el Presidente. Estipula los plazos para la selección de éstos³⁷ y prescribe que las licencias solicitadas por un ministro no pueden exceder los dos años de duración; d) crea el Consejo de la Judicatura Federal³⁸ como órgano del Poder Judicial *con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones*, al cual se le atribuyen funciones de designación, remoción, ratificación y ascenso de los jueces y magistrados y la responsabilidad de la administración del Poder Judicial Federal, en un intento por mejorar: 1. los procesos de designación de jueces y magistrados, 2. establecer una carrera judicial y 3. reservar a la Suprema Corte exclusivamente funciones jurisdiccionales. Por otra parte, jubila anticipadamente a los ministros de la Corte anterior y abre un nuevo proceso de designación de integrantes del tribunal. Finalmente autoriza al Pleno de la Suprema Corte a transferir a los Tribunales Colegiados de Circuito (ya no sólo a las salas), mediante acuerdo general, aquellos asuntos sobre los que se haya sentado jurisprudencia.

Reforma que por una parte intenta independizar la función judicial respecto de la función política a la vez que involucra más a la función judicial, más precisamente a la Suprema Corte, en la política.

³⁷ El artículo 96 de la Constitución que establece el procedimiento de elección de los ministros, sólo ha sido reformado en dos ocasiones en 1928 y en 1994. En la primera Reforma de 1928, se modifica la redacción original según la cual los Ministros de la Corte Suprema serían propuestos por cada una de las legislaturas de los estados y electos por el Congreso de la Unión en carácter a Colegio Electoral con un quorum de las dos terceras partes de los miembros totales, mediante voto secreto de los miembros por mayoría absoluta de votos. En ella se establece que el Presidente propondrá al Senado la candidatura a ministro de la Corte.

³⁸ El Consejo de la Judicatura, está integrado por siete miembros: el presidente de la Suprema Corte (También presidente del Consejo de la Judicatura); tres consejeros designados por insaculación entre los jueces de distrito y magistrados de los tribunales unitarios y colegiados de circuito (esta forma de elección se modifica en la Reforma Constitucional de 1999); dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Composición que otorga mayoría de la representación a los miembros del Poder Judicial Federal.

A este momento refundacional le siguieron dos reformas más, en 1996 y en 1999, que contribuyeron junto con los cambios políticos a que el papel protagónico del Poder Judicial se consolidara.

La Reforma de 1996,³⁹ también presentada por el presidente Ernesto Zedillo, en consonancia con la dinámica del proceso de cambio político que tenía lugar,⁴⁰ incluye como órgano del Poder Judicial de la Federación al Tribunal Federal Electoral. Esta Reforma, en un país con una tradición jurídica en que la Suprema Corte había considerado como no judiciales los conflictos electorales⁴¹ debe considerarse como una señal de judicialización de conflictos políticos. Establece que el juramento de los jueces y magistrados se hará ante la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura.⁴² En la misma, también se incorporan a las restricciones derivadas del cargo de ministro de la Corte, la imposibilidad de actuar dentro de los dos años posteriores al retiro como *patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 101). Finalmente se autoriza a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral a presentar ante la Corte acciones de inconstitucionalidad referidas a leyes electorales federales o locales.

Finalmente encontramos a las reformas constitucionales de 1999⁴³ –presentadas también por el presidente Zedillo– en las que se observa un fortalecimiento de la posición de la Corte frente al Consejo de la Judicatura. Entre sus aspectos más importantes destacan: que el Consejo de la Judicatura se constituye como un organismo autónomo. Se especifica: *a) que será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones* (Constitución Política de los Estados Unidos

³⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22/08/1996.

⁴⁰ Salazar, 2000.

⁴¹ J. Cossío, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, ITAM, 2002; A. Lujambio, *op. cit.*

⁴² La Reforma de 1994 establecía que se haría ante el Consejo de la Judicatura. La lectura de los Informes de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia entre 1994 y 1996, denotan conflictos en el ajuste y delimitación de competencias con el nuevo organismo.

⁴³ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11/06/1999.

Mexicanos: artículo 100) reservándole las funciones de *...administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 94); *b)* que la Corte podrá emitir acuerdos generales que transfieran la responsabilidad de entender en un caso a los Tribunales Colegiados en los asuntos que determine para una mejor impartición de justicia (no ya sólo los asuntos en que hubiera jurisprudencia previa); *c)* la cesación en el cargo de todos los consejeros en funciones, asigna al Pleno la facultad de elegir los tres representantes del Poder Judicial Federal y se autoriza a la Corte, por una parte a solicitar al Consejo los acuerdos que considera convenientes *para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal* y por otra parte a revisar *...y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría cuando menos de ocho votos,*⁴⁴ garantizando la influencia de la Corte sobre la composición y decisiones del Consejo de la Judicatura, *d)* que las decisiones de los tribunales colegiados no admiten recursos de revisión, excepto en los casos en que se expidan sobre la constitucionalidad de una ley o bien establezcan una interpretación de un precepto constitucional que a juicio de la Corte suponga *la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 107).

Con los cambios que tienen lugar en este tercer periodo queda claro que la posibilidad de ser un personaje protagónico no está exenta de conflictos para nuestro actor que debe interactuar ahora con un nuevo entramado de personajes nuevos, o viejos con nuevas perspectivas y con un público más exigente.

Finalmente, si bien no se plasmó en una reforma constitucional, la entrada en vigencia en 2003 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puede considerarse una de las transformaciones institucionales más importantes que enfrenta el Poder Judicial desde 1999 en la medida en que inauguró una preocupación por la transparencia y la visibilidad de sus actos. El protagonismo tiene como contrapartida el mayor escrutinio y crítica.

⁴⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 100.

La principal modificación fue la posibilidad de acceso a las sentencias (que hasta este momento estaba vedado al público en general), así como la toma de una serie de medidas por parte de la Corte para facilitar el conocimiento de sus labores por parte de la población en general. Este nuevo capítulo todavía es incipiente aunque abre una oportunidad interesante para comenzar a indagar acerca de la relación entre Poder Judicial y ciudadanía. La preocupación por la ciudadanía ha ingresado al ámbito de la justicia.

Cambios institucionales, de libreto; de equilibrio entre los poderes que conllevan para nuestro actor el reto de componer un nuevo personaje. A continuación abundaremos, apelando al lugar del crítico, acerca de las características de la composición de este nuevo personaje.

EL DEBUT DEL PERSONAJE

LAS REFORMAS institucionales llevadas a cabo implicaron un proceso de cambio que por su magnitud, modificó el lugar del Poder Judicial dentro del sistema de división de poderes. No es el único, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, por razones diferentes, transitan problemas similares aunque con matices diferentes. Este cambio se hizo efectivo de la mano de la descentralización del poder político e implicaron para nuestro actor la responsabilidad de componer un nuevo personaje. El libreto cambió y con él su rol. Aumentó su autonomía respecto del poder político, fundamentalmente a través de la jerarquización de la función de la Suprema Corte de Justicia reservando a ella la justicia constitucional y ampliando sus facultades para intervenir en la resolución del conflicto político, y, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, deslindándola de las tareas administrativas del Poder Judicial; se transfirió el control de legalidad a las instancias inferiores del Poder Judicial, se judicializó la resolución de los conflictos electorales con la creación del Tribunal Federal Electoral y con su incorporación a la órbita del Poder Judicial; se

buscó un mayor cuidado por el desempeño de la carrera judicial a través de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, a cargo de los procesos de designación, capacitación, promoción y remoción de los jueces. En fin, numerosos cambios de libreto que implican desafíos para el nuevo personaje.

Nos encontramos con una Suprema Corte que *adquiere un lugar protagónico en el escenario político y social mexicano y comienza a compartir decisiones al interior del Poder Judicial:*

- se convierte en guardiana única y última de la Constitución y transfiere a las instancias inferiores de la institución la responsabilidad sobre la decisión en las cuestiones de legalidad;⁴⁵
- se convierte en un árbitro privilegiado del conflicto político en tanto se le reservan facultades exclusivas para arbitrar en el conflicto entre poderes del Estado y entre mayorías y minorías políticas a través de las figuras de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional;⁴⁶
- pierde el control exclusivo como cuerpo colegiado⁴⁷ sobre la designación, disciplina, ascenso y remoción de jueces y magistrados así como de la creación de juzgados y tribunales, ante la creación del Consejo de la Judicatura Federal;⁴⁸
- pierde el control exclusivo sobre la administración del Poder Judicial (con la única excepción de sus propios recursos) ante la creación del Consejo de la Judicatura;
- debe compartir con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las decisiones en materia electoral, aunque se la habilita a través de la figura de la acción de inconstitucionalidad para expedirse sobre la constitucionalidad de las leyes electorales federales o locales.

⁴⁵ Aunque conserva su facultad de atracción de los casos que cuya importancia sea trascendente.

⁴⁶ Lo cual ante la existencia de un gobierno dividido y las dificultades para negociar y arribar a acuerdos de los diferentes actores políticos adquiere la mayor importancia.

⁴⁷ No obstante no puede dejar de destacarse que el Presidente preside la corte al Consejo de la Judicatura.

⁴⁸ Hasta la Reforma constitucional de 1994 la Suprema Corte designaba a los jueces y magistrados federales y creaba los juzgados y tribunales.

Nos encontramos con instancias inferiores del Poder Judicial –juzgados y tribunales para ser más precisos– a los que se *modifica la jerarquía administrativa y jurisdiccional*.

- ganan especificidad en la medida en que se les reserva el control de legalidad de todos los asuntos que no son competencia exclusiva de la Corte, y especialmente en el caso de los Tribunales Colegiados, se jerarquiza su accionar en la medida en que se establece que sus decisiones no pueden ser revisadas excepto cuando se expidan sobre la constitucionalidad de una norma o interprete un precepto constitucional que la Corte considere de trascendencia;
- están sometidos a una vigilancia de nuevo tipo a través del accionar del Consejo de la Judicatura Federal, organismo que no sólo designa sino que también está vinculado con los ascensos y las remociones de jueces y magistrados y con la administración de los recursos del Poder Judicial con la sola excepción de los de la Suprema Corte;
- están sometidos a nuevas exigencias y a una mayor oferta de actualización, a través de cursos de diferentes tipos que organiza el mismo Consejo de la Judicatura a través de sus diferentes órganos.

Luego encontramos un Consejo de la Judicatura que como nueva instancia debe legitimar su accionar y que en general, desde su creación, *ha visto disputadas sus funciones* por una Suprema Corte que se resiste a desplazarse del lugar de control exclusivo del desempeño del poder que encabeza. Si bien se lo define como un “órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”⁴⁹ en los hechos se ha convertido en un organismo dependiente de la Corte.

Desde 1999 el Pleno de la Corte:

- designa a todos los representantes del Poder Judicial en el consejo;

⁴⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, primer párrafo.

- puede solicitarle los acuerdos que considere pertinentes y puede revocarlos con una mayoría calificada.

Finalmente encontramos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, otro órgano nuevo el cual *debió y debe delimitar su ámbito de influencia con la Suprema Corte de Justicia*, en la medida en que:

- ambos están habilitados para resolver cuestiones electorales sin límites claros acerca de los alcances de las facultades del tribunal, aunque cuando la constitucionalidad de un acto de este tipo está en cuestión, la última palabra corresponde a la Corte;
- los magistrados electorales son designados por la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Como si todo esto fuera poco nos encontramos con otra novedad externa. Por primera vez el Poder Judicial está sometido al escrutinio público. Está obligado a brindar información⁵⁰ sobre sus decisiones cuando hasta 2002 no tenía obligación de hacerlo.

En este contexto, muchos son los acomodamientos que nuestro actor debe realizar para componer el personaje que demandan los nuevos tiempos políticos, en que la preocupación por la vigencia del Estado de Derecho y la democracia parecen haber ingresado con fuerza en el discurso político mexicano.

Hacia adentro parece que a su cabeza, la Suprema Corte, le cuesta asumir que el nuevo papel implica dejar el control férreo que caracterizaba al personaje anterior y se resiste, con bastante éxito, aunque nuevos brazos le han aparecido. Hacia fuera parece que, por una parte disfruta de las ventajas del protagonismo y su visibilidad asumiendo conflictos estridentes y tomando decisiones controvertidas, y por otra se molesta con las críticas y discusiones en torno de sus intervenciones. Opta por seguir intervi-

niendo y paralelamente legitimar su accionar a través de la difusión y explicación de sus intervenciones.⁵¹

En fin, encontramos que nuestro actor, con los cambios en el libreto que han tenido lugar, todavía está buscando su papel, el que por su complejidad y por falta de tiempo parece que desempeña más por improvisación que por composición.

CONSIDERACIONES FINALES: DE ACTORES, LIBRETOS Y PERSONAJES

LLEGADOS a esta parte del trabajo es claro que nuestro actor se encuentra ante uno de los desafíos más grandes de su “carrera”. Ha dejado de ser un árbitro marginal para convertirse en un árbitro protagónico. Debe desempeñar un papel radicalmente nuevo en soledad, con un mayor grado de exposición y con mayores expectativas sobre su desempeño.

Ha quedado solo respecto del poder político que durante mucho tiempo lo reemplazaba en el cumplimiento de su función de arbitraje, y se quedó solo y más visible frente a una sociedad que, por una parte recurre más a él, y, por otra aumenta las expectativas sobre su accionar.

El Poder Judicial mexicano es un actor que está desempeñando su papel por improvisación mientras busca dar con las características del personaje de árbitro protagónico cuando una parte importante de su experiencia está dada por ser árbitro marginal. Intenta jerarquizar la función jurisdiccional pero se resiste a dejar de lado prácticas de control tutelar por parte de la Corte sobre las instancias inferiores del Poder Judicial. Intenta diferenciar el accionar judicial del accionar político, pero queda atrapado en la resolución de los conflictos que la política no puede resolver. Busca legitimar su accionar a través de la comunicación de sus tareas y se siente incómodo con el creciente escrutinio público al que está sometido. En fin, nos encontramos con un Poder Judicial que por una parte disfruta de su nuevo papel pero por otra añora la como-

⁵¹ La campaña de difusión de sus actividades desarrollada por la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal durante 2004 son ejemplos de ello.

dad del viejo, en otras palabras estamos ante un Poder Judicial que acepta su protagonismo y la visibilidad pero parece añorar ciertas modalidades de los tiempos de la secrecía y el control.

Desde dentro del Poder Judicial existe búsqueda y algún grado de improvisación en el proceso de aprendizaje que implica desempeñar el rol de árbitro protagónico. Desde fuera se observan asignaturas pendientes importantes consonantes con la democracia y el Estado de Derecho, que le ayuden a contar con mejores herramientas para su desempeño, entre ellas: *a)* la mejora en la calidad de las funciones de los jueces⁵² y la denominada independencia interna⁵³ de éstos, esto es la garantía de que los jueces podrán decidir libres de presiones de sus superiores, *b)* las garantías para un debido proceso penal⁵⁴ y *c)* el respeto a los derechos humanos.⁵⁵

La suma de transformaciones que involucraron al Poder Judicial, que nos permiten inferir una voluntad política de reconfigurar el sistema de frenos y contrapesos, nos ubican ante una situación sin precedentes en México. La tradición de la justicia “revolucionaria”, de la complicidad entre los poderes, deja paso a una incipiente justicia “judicial”, más autónoma aunque imbricada en la dinámica política.

Se propone que el principal cambio en la relación entre Poder Judicial y poder político estuvo dado por la modificación del lugar del Poder Judicial frente a la política. El Poder Judicial debe colaborar con los otros poderes con un nuevo libreto y en un nuevo escenario. Mientras que antes de 1988 en general cumplía una función legitimatoria de las decisiones políticas antes que limitativa,

⁵² El informe del relator especial de Naciones Unidas para la independencia de los jueces y abogados es ilustrativo al respecto, Dato Param Cumaraswamy, *Civil and political rights, including questions of: independence of the judiciary, administration of justice, impunity*, Informe del relator especial para la independencia de los jueces y abogados, Naciones Unidas, 2002.

⁵³ Carbonell, *op. cit.*, p. 49.

⁵⁴ Asignatura que no sólo involucra al Poder Judicial sino también al Ministerio Público. No puede dejar de destacarse al respecto que el 29 de marzo de 2004 el Poder Ejecutivo presentó una serie de iniciativas al respecto las que también contemplaban mejoras a la seguridad pública.

⁵⁵ Para un panorama amplio de la situación véase, Dato Param Cumaraswamy, *op. cit.* y Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, Naciones Unidas, México, 2003.

luego de este periodo y sobre todo después de 1994 comenzó a cumplir una función diferente. La justicia opera como árbitro protagonista de los conflictos que no puede o no quiere resolver la política. Durante 2004 hemos sido espectadores de dos episodios que ejemplifican este viraje: el caso de la inejecución de la sentencia por parte del jefe del gobierno del Distrito Federal correspondiente al paraje El Encino y más claramente todavía la controversia constitucional en torno a la Ley de Presupuesto de Egresos.

Sabemos que la relación entre justicia y democracia no siempre es amigable aunque es deseable que lo sea. En la historia reciente de México coincidió un proceso de cambio político que distribuyó poder y por tanto abrió un espacio para el aumento de los problemas de coordinación y cooperación entre los actores políticos, con un proceso de revalorización de la justicia que le transfirió importantísimas atribuciones en la resolución del conflicto político a la Suprema Corte. La incapacidad para la negociación política ha puesto a la justicia en el centro de la escena para resolver a través de la ley lo que el diálogo político se muestra incapaz para lograr. La improvisación de la justicia en su nuevo papel, ha puesto a la justicia en un lugar incómodo del que no puede o no quiere salir.

Radio y televisión en la transición mexicana

SON INNEGABLES los cambios ocurridos en el régimen político mexicano desde la mitad de la década de los setenta a los primeros años del siglo XXI, pero asimismo en muchos aspectos no ha concluido la transición; uno de ellos, trascendente para el futuro de la democracia mexicana, es el que se refiere a los medios de comunicación. El presente trabajo pretende analizar este tema tratando de responder a la pregunta inicial de cómo afecta al proceso de transición democrática el que no haya una institucionalidad que rija la radio y la televisión producida mediante consenso. El supuesto inicial es que con la legislación actual se mantiene una relación poco transparente y dañina para la vida democrática del país que por un lado sujeta a la radio y la televisión al Poder Ejecutivo, y por otra sigue beneficiando a unos cuantos empresarios de esos medios que por conveniencia económica aceptan tal estado de cosas; todo ello implica la continuación de las prácticas que se habían establecido entre el gobierno federal y el grupo de presión que constituyen los empresarios de los medios electrónicos, y que dejan fuera al resto de la sociedad.

A partir de este supuesto, la hipótesis del trabajo apuntó a que esta es una de las asignaturas pendientes de la democracia mexicana porque tras la alternancia en el poder no ha habido un cambio institucional que fije reglas democráticas en la relación de interés mutuo entre el Presidente de la República y los empresarios de la radio y la televisión; por el contrario, esta relación ha puesto en riesgo el estado de derecho y el presidente se ha enfrentado con su propio partido, que junto a otros en el Senado de la República

han encabezado la demanda de una porción significativa de la sociedad civil que exige la reforma democrática de esos medios.

El trabajo inicia con el planteamiento del enfoque teórico de la transición aplicado al caso mexicano y en un segundo apartado se expone una revisión general del desarrollo de la industria de la radio y la televisión en México; en tal revisión se destaca la preeminencia de un pequeño grupo de empresarios y su relación con los sucesivos gobiernos encabezados por el PRI. Los últimos tres apartados se dedican al análisis de la legislación en la materia, los cambios que ha tenido y el debate en torno a su adecuación una vez que el régimen priísta fue derrotado en las urnas el año 2000.

LA TRANSICIÓN Y LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN MÉXICO

AUNQUE puede situarse dentro de la gran corriente de transiciones políticas ocurrida entre los años setenta y ochenta del siglo XX en otros países latinoamericanos y europeos, la transición mexicana tiene características especiales que la distinguen y una de ellas es que haya sido un proceso de larga duración. Si bien la etapa de liberalización se inició con claridad a partir de la reforma política de 1977 que abrió el abanico de opciones partidarias, muchos estudiosos consideran que arrancó en la década de los sesenta porque entonces se crearon nuevos mecanismos legales para que los partidos de oposición tuvieran representación en el Congreso, y eso contribuyó por lo menos a mejorar la calidad del debate político.¹

Hay varias razones por las cuales se puede comprender que la transición mexicana a la democracia haya sido tan prolongada, y una muy importante es que el gobierno federal en manos del PRI retuvo un estrecho control de todas las etapas del proceso. Al analizar la etapa inicial de liberalización política en México, Kevin J. Middlebrook señalaba que sus reducidos alcances hasta los años ochenta se debían, entre otros motivos, a “la persistente resistencia de los elementos conservadores del régimen estable-

¹ Susan Kaufman, “Un vaso más lleno que vacío”, en *Nexos*, núm. 293, México, mayo de 2002, p. 39.

cido".² Esa resistencia del priísmo se prolongó a lo largo de muchos años más.

No obstante, también es posible explicar la larga transición democrática mexicana si se entiende que la desintegración del régimen autoritario priísta tenía que ser muy lenta por la base de legitimidad que había heredado de la revolución social de 1910-1917; es por ello que la liberalización, que es la forma que asume a menudo ese proceso de desintegración, se abriera paso con enorme dificultad desde los primeros cuestionamientos al autoritarismo priísta hechos por el movimiento estudiantil en 1968, hasta que los votos ciudadanos lograran sacarlo del palacio nacional en el año 2000.³

En este punto es necesario detenernos para discutir lo forzado que es estudiar el caso mexicano con el enfoque teórico utilizado para el análisis y la explicación de las transiciones de los regímenes burocrático-autoritarios a la democracia, ya que realmente una de las primeras cosas que resaltan en la transición mexicana es una excepcionalidad que no debe convertirse en obstáculo para la explicación teórica y el análisis comparado.⁴ Los mismos autores que al inicio de la década de los ochenta incluyeron al régimen priísta en el conjunto de casos de transición democrática en Latinoamérica reconocieron que a pesar de que no era democrático, el régimen mexicano difería de los burocrático-autoritarios en varios aspectos sustanciales.

Las diferencias eran notables. Primero, por el relativamente alto grado de institucionalización del régimen priísta que le permitía encarar bien el problema de la sucesión presidencial, el cual

²Kervin J. Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (Comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario/2 América Latina*, Ed. Paidós, España, 1994, p. 189.

³Para el concepto de liberalización, véase a Adam Przeworski, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (Comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario/3 Perspectivas comparadas*, Ediciones Paidós, España, 1994, p. 93.

⁴Para una crítica metodológica de la "tesis de la excepcionalidad", véase Fernando López-Alves, "Qué y cómo comparar. Una revisión metodológica", en Silvia Dutrénit (Coord.), *Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina*, Instituto Mora, México, 1998, pp. 22-23.

siempre fue muy difícil para los regímenes burocrático-autoritarios de América Latina. También era diferente “por el papel relativamente menor de las fuerzas armadas en su estructura de poder y por el apoyo significativo del sector popular”.⁵ De acuerdo con O'Donnell, estos rasgos característicos derivaban del origen histórico del régimen mexicano como movimiento de masas revolucionario. Esto último es fundamental, ya que al contrario de los regímenes burocrático-autoritarios cuyo origen se remontaba a golpes de Estado con el fuerte apoyo de las clases dominantes, la historia y las bases sociales del régimen mexicano planteaban pautas de cambio muy distintas que los discontinuos y frecuentemente dramáticos que se observaban en los otros casos.⁶

De este modo, se refuerza la afirmación de muchos estudiosos de la política mexicana acerca de que el régimen priísta no era una dictadura.⁷ No obstante, nadie defiende la tesis de que se tratara de un régimen democrático y por ello es que la mayoría analiza como una transición al largo proceso de reformas electorales en México, y la discrepancia básica sólo radica en ubicar la fecha de inicio; con ello, se acepta implícitamente el enfoque transicionista sobre este tipo de procesos según el cual las transiciones políticas “están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia [...]”;⁸ esto es, se acepta que durante el régimen priísta no había democracia en México.

⁵ Guillermo O'Donnell, “Introducción a los casos latinoamericanos”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter/Lurence Whitehead (Comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario/2 América Latina*, Ediciones Paidós, España, 1994, p. 19.

⁶ *Loc. cit.*

⁷ Soledad Loaeza descarta las nociones de liberalización y democratización en la transición mexicana porque señala que el priísta no fue un régimen dictatorial a partir del cual se requiriera reinstalar las garantías individuales, y el que a pesar de ser un régimen de partido hegemónico, “permitía la participación de oposiciones independientes, celebraba elecciones puntualmente y reconocía en el sufragio universal la expresión de la soberanía popular”. Esta autora afirma que tampoco era preciso reinstaurar los derechos civiles al desmantelarse el régimen priísta, sino simplemente darles vigencia; ella propone, en cambio, utilizar el concepto de *institucionalización* para estudiar el caso mexicano. (Soledad Loaeza, “La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo”, en Reynaldo Yunuen Ortega, *Caminos a la democracia*, El Colegio de México, México, 2001 pp. 158-159).

⁸ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario/4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Ediciones Paidós, España, 1994, p. 19.

Este enfoque nos permite explicar teóricamente el papel de las reformas electorales que gradualmente fueron creando las instituciones más sólidas y eficaces de la transición mexicana a la democracia. El Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) serían la evidencia empírica de la formulación teórica elaborada por Przeworski acerca de que la transición de un régimen autoritario a uno democrático consiste en dos procesos simultáneos, aunque en cierta medida autónomos; por una parte, el proceso de desintegración o liberalización del régimen autoritario que ya se ha mencionado, y un proceso que lo acompaña pero que es independiente: el de instauración de las instituciones democráticas.⁹ En el camino que han recorrido el IFE y el TEPJF –desde su diseño y creación originales, las reformas a las que han estado sujetos, y hasta su consolidación y prestigio actuales– puede observarse muy bien el lento proceso de liberalización al que fue obligado el régimen y la labor de los partidos opositores y de la sociedad mexicana organizada para hacer surgir las instituciones que garantizaran la vía democrática. En este sentido y aunque muy lentamente, la transición mexicana sí siguió el patrón clásico porque los grupos sociales debieron batallar en dos frentes: para dismantelar el viejo sistema autoritario, y para instaurar los nuevos acuerdos institucionales que fueran más conducentes a la satisfacción de sus intereses.¹⁰

Pero los acuerdos institucionales no tocaron la relación entre los medios electrónicos y el gobierno federal. Por muchos años, durante el régimen priísta no hubo la necesidad de normar la relación política entre los empresarios de los medios electrónicos y el Estado, y una vez que se dictó la ley correspondiente permaneció sin adecuaciones sustantivas. Las causas de esta situación están vinculadas con la relación entre los medios y el poder político que en México, como en cualquier parte, se basan en el concepto de legitimidad.¹¹

⁹ Adam Przeworski, *loc. cit.*

¹⁰ *Ibidem*, p. 100.

¹¹ María Eugenia Valdés, "Poder político y medios de comunicación: el caso de los *videoescándalos* en México", en Luis Maira, Leonardo Curzio *et al.*, *Democracia y medios de comunicación*, Instituto Electoral del Distrito Federal, Col. Sinergia, núm. 4, México, 2004, pp. 128-131.

Mucho más que la coacción física que es monopolio del Estado, los gobernantes requieren contar con legitimidad –que un orden político sea digno de reconocimiento por parte de los gobernados–¹² para asignar valores reconocidos por la sociedad y que ésta asuma esas asignaciones como obligatorias.¹³ Esto significa que además de las leyes y los instrumentos de coacción cuyo uso es privativo de ellos, los gobernantes necesitan de una vasta red de instituciones sociales para ejercer la política. En realidad, excepto en tiempos de crisis extrema, el poder político depende relativamente poco de la intervención coercitiva del Estado. Se apoya, por el contrario, en la fuerza de una visión del mundo, en un sistema de presupuestos y valores sociales aceptados como “sentido común” que legitiman la distribución de poder. Aunque el Estado desempeña un papel en la divulgación de la visión del mundo, el sistema cultural legitimador, decisivo para el poder político, es mantenido principalmente por instituciones privadas, autónomas y en muchos casos no políticas tales como la familia, la Iglesia, la escuela y, naturalmente, los medios de comunicación.¹⁴

La comunicación humana es un proceso en el cual se expresan, reciben y comprenden significados. El lenguaje, “entendido como un complejo de palabras compartidas, signos no verbales y reglas para su uso e interpretación según acuerdos dentro de un particular grupo humano o sociedad”, juega un papel primordial en este proceso por el mundo de significados que contiene y transporta.¹⁵ La comunicación es esencial para el poder político pues sin el conjunto de símbolos que sirven para que los hombres se comuniquen entre sí, no sería posible convencer a quienes deben obedecer; por ello es que los medios de comunicación –principalmente la

¹² Jürgen Habermas, “La legitimidad hoy”, *Revista de Occidente*, 3ª época, núm. 9, 1976, p. 4.

¹³ En la ya clásica definición de Easton, “lo que distingue las interacciones políticas de todas las otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad”. (David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, 7ª reimp., Buenos Aires, 1996, p. 79).

¹⁴ D. Hallin, “Hegemony: The American News from Vietnam to El Salvador: a study of ideological change and its limits”, en D. Paletz (ed.), *Political Communication Research*, Ablex, Norwood, NJ, 1987, p. 4. (Citado en Venício A. de Lima, *Mídia: teoria e política*, Editora Fundação Perseu Abramo, 2ª. Ed., São Paulo, Brasil, 2004, pp. 145-146).

¹⁵ Antonio Lucas Marín, Carmen García Galera y José A. Ruiz San Román, *Sociología de la comunicación*, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 1999, p. 59.

radio y la televisión por su carácter masivo— son importantes e influyen en la política porque sin ellos no habría cómo gobernar.¹⁶

En la actualidad existe una estrecha relación entre medios y gobernantes en cualquier tipo de régimen político, pero asimismo se supone que hay marcadas diferencias entre un régimen autoritario y uno democrático. La mayoría de las investigaciones realizadas sobre las relaciones entre los medios y la política enfatizan las cuestiones relativas al control gubernamental y la censura con una hipótesis donde está implícito que los regímenes autoritarios ejercen más control sobre los medios mediante recursos legales, censura o presión económica que los regímenes representativos, plurales y democráticos.

La suposición de que en los regímenes autoritarios las instituciones de medios son fiscalizadas en una permanente relación de confrontación con el gobierno, y de que en los regímenes democráticos son autónomas debido a que están en manos privadas y por ello sirven a los intereses, la conveniencia y las necesidades del público, ignora el poder de los propietarios de las empresas de medios sobre quienes son sus empleados como periodistas, locutores o artistas, así como su inherente influencia política en el conjunto de la sociedad. De este modo, “muchos estudios sobre la relación entre medios y política acaban por descartar la posibilidad de que los medios, ellos mismos, con frecuencia y deliberadamente *distorsionan, omiten y promueven* información con objetivo político. Ese objetivo puede o no estar alineado con los intereses del régimen, en una determinada circunstancia y en un determinado momento”.¹⁷ Excepto en los regímenes totalitarios en los que se suprime la libertad de expresión y los medios son propiedad del Estado, en cualquier tipo de régimen en el que existan empresas privadas dedicadas a la comunicación sus propietarios pueden formar grupos de presión que establecen una difícil relación con el gobierno.¹⁸

¹⁶ María Eugenia Valdés, *op. cit.*, p. 131.

¹⁷ Venício A. de Lima, *Mídia: teoria e política*, Editora Fundação Perseu Abramo, 2a. Ed., São Paulo, Brasil, 2004, pp. 142-143.

¹⁸ Los conceptos de grupo de interés y grupo de presión se definen de forma similar ya que ambos se refieren a asociaciones de individuos fuera de los partidos políticos que

En México, la radio y la televisión surgieron como empresas comerciales cuyo ritmo de expansión llevó a que paulatinamente fueran concentrándose en un pequeño número de propietarios; ellos se enriquecieron al amparo del poder político, al cual se sujetaron durante el siglo xx en una primera y larga etapa debido a una manifiesta identidad de intereses políticos e ideológicos con el régimen priísta, y siempre por convenir así a sus intereses económicos. Con el cambio político tras la alternancia en el Poder Ejecutivo federal gozan de mayor libertad en la práctica y su actuación como grupos de presión es más evidente, pero asimismo enfrentan la demanda democrática de que su relación con el gobierno federal (en especial con el Presidente de la República que en el caso mexicano es el titular del Poder Ejecutivo) sea vigilada e incluya la participación de la sociedad y del plural abanico de partidos representados en el Congreso de la Unión. A causa de la alta concentración económica en estos medios y a su grado de influencia política –que para algunos analistas los convierten en una especie de “cuarto poder”–, el marco legal que los rige debe adecuarse a la nueva institucionalidad democrática para evitar cualquier clase de discrecionalidad, para redefinir su responsabilidad social y limitar su poder de presión; esto último solamente puede lograrse con una amplia y transparente competencia entre las empresas de radio y televisión, y con una mayor participación de otros actores políticos y sociales en México.

influyen en las decisiones gubernamentales sin aspirar de ningún modo a ejercer el poder político; en los dos casos se trata de asociaciones cuyo sustento descansa en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, sólo que difieren en cuanto a duración y firmeza. No obstante esta diferencia, un grupo de interés podrá transformarse en grupo de presión “sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones”; es decir, un grupo de interés sólo será considerado grupo de presión cuando intente conseguir un reconocimiento a sus demandas en la elaboración o reformulación de las políticas públicas. (Jean Meynaud, *Los grupos de presión*, 2a. ed., Eudeba, Argentina, 1963, pp. 8-9 y 14-17. Véase también Robert E. Dowse y John A. Hughes, *Sociología política*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 464-466. Graeme C. Moodie y Geradl Studdert-Kennedy, *Opiniones, públicos y grupos de presión. Un ensayo sobre vox populi y gobierno representativo*, Fondo de Cultura Económica, col. Popular, núm. 148, México, 1975. p. 111).

LAS GRANDES EMPRESAS DE LA RADIO Y TELEVISIÓN EN MÉXICO

EN MÉXICO, la historia de los medios de comunicación une íntimamente a la radio y la televisión pues durante el siglo xx ambas industrias fueron acaparadas casi por completo por la dinastía empresarial de la familia Azcárraga. A mediados de la década de los setenta del siglo anterior esto era más evidente que al iniciar el siglo xxi, en el cual la competencia en los medios electrónicos ha aumentado de forma considerable; este fenómeno es mucho más claro respecto de la radio porque aunque el monopolio de la empresa de los Azcárraga terminó a fines del siglo pasado, la competencia en la televisión abierta se redujo en la práctica a sólo dos grandes grupos empresariales.

La familia Azcárraga fue pionera de la radio mexicana desde que el gobierno mexicano autorizó las primeras radiodifusoras en el año de 1923. El empresario Raúl Azcárraga, hermano de quien sería después el magnate de la televisión y fundador de la dinastía, se asoció con los editores del periódico *El Universal* y fundó la transmisora CYL que empezó a funcionar el 8 de mayo de 1923 en la ciudad de México; para 1925 operaban en el país 11 radiodifusoras: siete en la capital y cuatro instaladas en las ciudades de Mazatlán, Monterrey, Oaxaca y Mérida.¹⁹

En las décadas siguientes, la industria de la radio siguió creciendo a pesar de la llegada del poderoso medio de la televisión en gran medida debido a que Emilio Azcárraga Vidaurreta, dueño de las principales estaciones radiodifusoras del país, fue también quien estableció la industria más importante de la televisión en México. La dinastía que dirige Televisa comenzó con Emilio Azcárraga Vidaurreta (1895-1972), quien inauguró la XEW, "La

¹⁹ El primero en instalar y operar una radiodifusora fue Constantino de Tárnava pues había comenzado a transmitir en Monterrey desde 1921 y su radiodifusora fue básica para el desarrollo de la radio en el norte del país. En la ciudad regiomontana se fundó en los años treinta la Organización Radiofónica Estrellas de Oro que actualmente es la empresa multi-medios del mismo nombre y tiene una cadena con 9 canales y 37 estaciones de radio, 27 en frecuencia modulada y 10 en amplitud modulada. (Jorge Mejía Prieto, *Historia de la radio y la T.V. en México*, Editores Asociados, S. de R. L., México, 1972, pp. 26 y 32. Véase también <http://www.cirt.com.mx>).

Voz de la América Latina desde México”, el 18 de septiembre de 1930.²⁰ Desde 1938 se asoció con la Columbia Broadcasting System (CBS) e instaló estaciones de radio por todo el país durante los años cuarenta; tres años después fundó la cadena Radio Programas de México asociado con Clemente Serna Martínez. Y aunque en 1951 inauguró XEW-TV Canal 2, el pionero en ese medio fue Rómulo O’Farrill puesto que había iniciado la televisión mexicana con el Canal 4 desde un año antes; por su parte, Guillermo González Camarena inauguró el Canal 5 en 1952. El fenómeno de concentración en la industria de la televisión en México fue promovida directamente por el gobierno federal, pues la historia consigna que los tres canales se aliaron en 1955 y fundaron Telesistema Mexicano “en respuesta a una sugerencia del presidente Adolfo Ruiz Cortines”.²¹

A fines de los años sesenta Telesistema Mexicano cubría el país entero y contaba con dos estaciones en los Estados Unidos, mientras su fundador jugaba un papel muy relevante en la industria y estrechaba sus vínculos con el gobierno federal: fue miembro de la Comisión Consultiva de Radiodifusión y del primer Consejo Directivo del Instituto Mexicano del Seguro Social; asimismo, fue uno de los fundadores de la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión y durante 14 años (de 1950 a 1964) presidió la Asociación Interamericana de Radiodifusión.²²

No obstante, la radio mexicana también contó con otros empresarios que la impulsaron como industria y en ese medio sí han podido competir con los Azcárraga. Uno de ellos fue Francisco Aguirre Jiménez, quien en 1946 se inició como radiodifusor en la estación XEFO, cuyo propietario era el primer antecesor del PRI: el Partido Nacional Revolucionario.²³ Este empresario adqui-

²⁰ En ésta como en la mayoría de las veces en que se inauguraba una empresa de radio había un representante del gobierno federal. A la inauguración de “la W” asistió Aarón Sáenz, quien por entonces era Secretario de Educación. (María Lester, *Perfiles en la historia de la radio y la televisión en México*, Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, México, 2004, p. 70).

²¹ *Ibid.*, p. 71.

²² *Loc. cit.*

²³ El general Lázaro Cárdenas era presidente del partido cuando se estrenó la estación en 1931; y aunque no acudió a la inauguración, después fue su beneficiario ya que transmitió el desarrollo de su campaña presidencial desde la convención donde fue postulado

rió la Cadena Continental y más adelante, en 1954, creó la Organización Radio Centro con las emisoras Radio Centro y Radio Éxitos. En 1964 contribuyó a la competencia real en el medio al fundar la Cadena Organización Independiente de Radio –actualmente Organización Impulsora de Radio (OIR) que encabeza su hijo Francisco Aguirre Gómez– con la que abrió el acceso a los radiodifusores de provincia tanto a programas como a presupuestos. A pesar de que su relación con el gobierno no era tan buena como la de los Azcárraga –su solicitud para operar una concesión televisiva tardó 18 años en ser atendida–, Francisco Aguirre pudo fundar el Canal 13 el año de 1967 e inició sus transmisiones en el año siguiente. Prueba de que su relación con el gobierno no era comparable a la de los Azcárraga es que aun cuando el Canal 13 había alcanzado altos índices de audiencia y obtenido utilidades a partir del tercer año de su fundación, el gobierno federal le retiró la concesión en 1972 y Aguirre tuvo que ceder los derechos del canal y sus repetidoras. Sin embargo, él pudo seguir compitiendo en la industria de la radio y ese mismo año inició la operación independiente de las emisoras de frecuencia modulada de su grupo utilizando tecnología de vanguardia. La estación XEFO (1110 de AM), frecuencia con la que Francisco Aguirre había empezado en radio, al pasar de los años volvió a formar parte del grupo de estaciones de Radio Centro y actualmente es Radio Red.²⁴

Si bien la lista de empresarios de la radio es larga porque se trata de una industria con varias décadas de existencia que se extiende por todo el país,²⁵ otras grandes empresas de la radio

candidato por el PNR, durante su gira política y hasta su protesta como presidente de la República para el sexenio 1934-1940. La radiodifusora del partido oficial fue cedida a Francisco Aguirre en 1946, cuando el Partido de la Revolución Mexicana (nombre que tomó el PNR en 1938) se transformó en el Partido Revolucionario Institucional. (Jorge Mejía Prieto, *op. cit.*, pp. 59 y 61).

²⁴ El Grupo Radio Centro está integrado por Organización Radio Centro, Grupo Radio Red y Grupo OIR, este último con estaciones afiliadas en toda la República. Es la única compañía de radio mexicana que cotiza en la Bolsa de Valores de Nueva York y en la Bolsa Mexicana de Valores. (María Lester, *op. cit.*, pp. 36-37).

²⁵ Además de la radio comercial que ya para entonces tenía empresarios en todo el país, en 1972 operaban en el territorio nacional ocho radiodifusoras culturales de onda larga, diez de onda corta y cuatro de frecuencia modulada. Radio Universidad Nacional se inició en el Distrito Federal cuando finalizaba la década de los treinta. (Jorge Mejía Prieto, *op. cit.*, p. 211).

que deben mencionarse fueron las fundadas por Francisco Ibarra López y Guillermo Salas. El primero es dueño desde 1965 del Grupo ACIR (Asociación de Concesionarios Independientes de la Radio), que al inicio del siglo XXI tiene más de 160 emisoras en el territorio nacional y más de 1,500 colaboradores. Su grupo creó en 1986 el primer sistema de enlace radiofónico vía satélite ACIR-SAT, a través del cual se transmitió el primer noticiero de larga duración y el primer programa deportivo de la radio, ambos con cobertura nacional. Además de sus méritos, el éxito empresarial de Francisco Ibarra en la radio está vinculado a la relación que estableció con el gobierno encabezado por el presidente Gustavo Díaz Ordaz. Cuando en 1964 tomó posesión como presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio –que luego se transformó en Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT)–, Díaz Ordaz presidió la mesa de honor y transmitió su primer mensaje a los mexicanos en cadena nacional.²⁶

En cuanto a Guillermo Salas, él revolucionó la industria de la radio al generar el concepto de “núcleo”, que agrupa varias radiodifusoras con programación dirigida a auditorios distintos. Su idea surgió de la necesidad de cubrir un mayor mercado y pronto fue adoptada por otros empresarios debido a que con ella es posible abatir costos, hacer más fluida la operación y manejar paquetes de ventas y apoyo en todo tipo de promociones. Guillermo Salas fue el primer radiodifusor en instalar una estación comercial en frecuencia modulada en México con la pionera XEOY-FM, que ya transmitía en la década de los cincuenta, y con mayores avances tecnológicos posteriormente fundó Estereomil en 1966.²⁷

Al igual que los otros grandes empresarios de la radio, Guillermo Salas mantuvo estrecho contacto con el gobierno federal. Adolfo López Mateos, presidente de la República entre 1958 y 1964, cortó el listón simbólico cuando el año de 1961 fue inaugurado el edificio del Núcleo Radio Mil en la avenida Insurgentes.²⁸

Por lo que respecta a la industria de la televisión, muy pronto se decidió que debía quedar en manos de la empresa privada. Esa

²⁶ *Ibidem*, p. 150.

²⁷ María Lester, *op. cit.*, p. 228.

²⁸ Jorge Mejía Prieto, *op. cit.*, p. 160.

decisión fue tomada por el gobierno mexicano a partir de un viaje que iniciaron en octubre de 1947 el escritor Salvador Novo y el ingeniero Guillermo González Camarena para visitar los Estados Unidos y los principales países de Europa; su trabajo consistía en hacer un estudio detallado sobre el desarrollo y características de la televisión en esos lugares. Novo se encargó de analizar los aspectos cultural, educativo y socioeconómico de la televisión extranjera, y Camarena analizó el aspecto técnico.²⁹ Dado el auge tan grande de la televisión comercial en México, se infieren fácilmente las conclusiones del informe Novo-Camarena “y porqué el licenciado Alemán decidió otorgar a la iniciativa privada la instalación y funcionamiento del espectáculo electrónico”.³⁰

No obstante, el gobierno mexicano tuvo un papel relevante en el desarrollo de los medios electrónicos ya que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes inició en 1963 la construcción de la red nacional de telecomunicaciones, integrada básicamente por el servicio de microondas que conduce las señales telegráficas, telefónicas, radiofónicas y televisivas. Para septiembre de 1968 la Televisión Independiente de México, una nueva empresa surgida en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, pudo iniciar las transmisiones de XHMTV Canal 8. Y en octubre de ese año se echó a andar XHDF Canal 13, propiedad de Francisco Aguirre que como ya se señaló fue adquirida por el gobierno federal en 1972. El 8 de enero del año siguiente se fusionaron Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México para formar Televisa.³¹

Pero al finalizar el año de 1972 Emilio Azcárraga Vidaurreta ya no pudo ver la concreción del proyecto que llevó a la constitución de Televisión Vía Satélite, S.A. (Televisa) porque falleció en septiembre de ese año; sería su hijo, Emilio Azcárraga Milmo, quien continuaría al frente de la empresa.

Apodado El Tigre por su sagacidad en los negocios, Emilio Azcárraga Milmo partió de la comunicación satelital para conquis-

²⁹ Jorge Mejía Prieto, *op. cit.*, pp. 179-180.

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ Humberto Musacchio, *Milenios de México*, tomo III, Hoja Casa Editorial, S.A. de C.V., México, 1999, pp. 2963-2964.

tar nuevos mercados. En 1976 compró acciones de la Spanish International Communication Corporation (SICC) que permitió fundar Univisión, dedicada a exportar programas a los Estados Unidos. En ese país, el consorcio Televisa logró reunir varias empresas bajo el rubro de Univisa: Videosvisa, Galavisión y Fonovisa, con extensiones en Europa. En 1988 fundó la Empresa de Comunicaciones Orbitales (ECO) que, dedicada a la noticia, ejerció enorme influencia sobre el mundo de habla hispana al transmitirse a más de medio centenar de países. Tres años antes, en 1985, había obtenido la concesión de una red de 95 estaciones de televisión en provincia y en la siguiente década logró 62 frecuencias más y abarcó todas las entidades del país. También se alió a dos de las figuras más importantes en el mundo de las comunicaciones: el brasileño Roberto Irineu Marinho y el australiano Rupert Murdoch. El primero era propietario de la Organización Globo, equivalente a Televisa en Brasil, y el segundo estaba ligado con la mayoría de los periódicos en Australia; BSKyB y una tercera parte de la prensa escrita en Gran Bretaña; 20th Century Fox, Fox TV, periódicos y revistas en Estados Unidos; y Star Television, en Asia. El resultado fue lo que ahora se conoce como Sky.³²

Emilio Azcárraga Milmo hizo crecer Televisa a tal punto que de 1973 a 1994 se calculaba que sus ventas habían aumentado hasta treinta veces más, y sus utilidades eran cercanas a los 260 millones de dólares.³³ Logró reunir 250 frecuencias de televisión y 17 estaciones de radio en el país durante su gestión y extendió sus actividades al mundo del fútbol profesional, el teatro, el espectáculo taurino, la música, el cine y las revistas de entretenimiento.³⁴ Al finalizar 1996 se estimaba que las ventas de la empresa

³² María Lester, *op. cit.*, pp. 68-69.

³³ Alejandro Olmos, *La huella de los Azcárraga I y II*, Fundación Manuel Buendía. <<http://mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/FMB/homef.html>>

³⁴ Emilio Azcárraga Milmo compró los equipos de fútbol América y Necaxa, el Teatro de los Insurgentes y participó en la construcción del Estadio Azteca; también arrendó la Plaza de Toros México durante varias temporadas y fue propietario de Discos y Cintas Melody, Fonovisa y Musivisa. Otros negocios suyos fueron la productora cinematográfica Telecine y la Editorial Televisa, que se inició con las revistas *Eres* y *TVyNovelas* y en 2005 es una empresa que reúne 57 títulos y 137 millones de ejemplares anuales. (María Lester, *op. cit.*, p. 69).

ascendían a 11,500 millones de pesos, aunque sus pasivos llegaban a casi el doble y sus finanzas se encontraban en crisis.³⁵ Fue en esta coyuntura crítica que el dueño de Televisa matizó su relación con la política mexicana; a pesar de haber estado tan cerca del régimen priísta, en una entrevista concedida en marzo de 1995 Azcárraga Milmo declaró que los políticos eran muy importantes y si alguien deseaba declarar algo que fuera noticia, lo sacaban al aire. Pero si añadía propaganda política, eso no lo divulgaban porque en tal caso no era noticia sino propaganda. “Nosotros –dijo– somos soldados del Presidente de la República, no del PRI.”³⁶ El matiz es importante porque sugería que en Televisa podrían ser “soldados” de quien llegara a la presidencia, sin importar el partido al que perteneciera.

Su hijo Emilio Azcárraga Jean heredó el Grupo Televisa a partir de 1997 y desde un principio se propuso sanear el estado financiero de la empresa y cambiar las percepciones negativas que se tenían sobre ella. Cinco años después, sin embargo, no pudo ocultar la crisis financiera de la empresa. En junio de 2001 se supo que las ventas y utilidades habían bajado, y que perdió 125 millones de pesos en los primeros tres meses de ese año. La caída principal de ingresos fue en radio, discos y editoriales, y los ajustes se centraron en la televisión abierta. Según analistas, buena parte de la pérdida se debió a errores de estrategia comunicativa ya que había entregado muy tarde su reporte trimestral a la Bolsa Mexicana de Valores y no explicó por qué era tan bajo su flujo operativo y la razón del excesivo aumento de sus tarifas publicitarias, que fue otra fuente de suspicacia entre los inversionistas. Entre

³⁵A su muerte, Azcárraga Milmo enfrentaba problemas debido a la competencia con TV Azteca y la compañía de televisión restringida *mvs* Multivisión y se hablaba incluso de que “era cuestión de semanas o escasos meses para que decidiera retirar su participación de varias empresas como Sky Tel, Véndor, PanAmSat y Cablevisión. Ese repliegue se sumaría a descalabros pasados: por ejemplo, el diario deportivo *The National*, que pretendió ser el primer rotativo de esa especialidad en inglés y que contrató a un grupo de periodistas con elevados salarios que no pudo consolidar la operación del periódico; Azcárraga también perdió en el negocio del telemercado de *cvc*; tuvo que cancelar su proyecto cultural del canal 9, y en 1994 retiró su participación de la Compañía Peruana de Radiodifusión”. (Roberto González Amador y Humberto Ortiz Moreno, “Creó un emporio de comunicaciones valuado en mil mdd”, *La Jornada*, 17 de abril de 1997, <<http://www.jornada.unam.mx>>).

³⁶María Lester, *op. cit.*, p. 69.

1997 y 2002, Televisa disminuyó su planta laboral en casi 6,000 empleados y, de hecho, a finales de 1999 decenas de artistas perdieron su contrato de exclusividad con la televisora; para mayo de 2001 ECO costaba 22 millones de dólares al año de los cuales recuperaba alrededor de la sexta parte y por ese motivo fue cancelado. La composición de la empresa cambió pues la familia Alemán Velasco anunció la venta de sus acciones en 2000 y el empresario Carlos Slim entró en el negocio como nuevo accionista.³⁷

En medio de las considerables pérdidas financieras, Televisa realizó cambios importantes para adecuarse a los nuevos tiempos: sustituyó el formato y los periodistas de su noticiero nocturno, lanzó la idea de atraer a los universitarios con eventos interactivos especiales como *Espacios*, creó el portal de Internet *esmas.com*, innovó su contenido de entretenimiento con programas como *Big Brother*, y dio foro audiovisual a líderes de opinión y políticos inusuales en los antiguos tiempos; así, en marzo de 2001 el periodista Julio Scherer entrevistó al *Subcomandante Marcos* en televisión abierta cuando llegó encabezando la marcha zapatista a la ciudad de México.³⁸

En 2004, Azcárraga Jean señaló que Televisa ya era “más plural y comprometida con su público” y que la audiencia estaba “en uno de sus mejores momentos”.³⁹ Los dos grandes retos que se planteó para los próximos años fueron la introducción a la radio y TV digitales, y su incursión en el mercado hispano de los Estados Unidos para continuar como líder de los medios de comunicación de habla hispana en el mundo.

Los cambios políticos ocurridos en México durante los años noventa llevaron a la creación de una nueva empresa de televisión que rompería el monopolio de Televisa. Al inicio de esa década, el gobierno mexicano era propietario de tres canales que formaban parte del Instituto Mexicano de Televisión (Imevisión): el Canal 7 que había iniciado sus transmisiones en 1984, el Canal 22 que sólo podía captarse por cable o mediante una sencilla adaptación

³⁷ Emilio Morales Valentín, “Televisa, cinco años sin Azcárraga Milmo”, *El Universal*, Espectáculos, martes 16 de abril de 2002, p. 2.

³⁸ *Loc. cit.*

³⁹ María Lester, *ibid.*, p. 64.

de los receptores ordinarios, y el Canal 13, que fue fundado por Francisco Aguirre en 1967 y estaba en manos gubernamentales desde 1972. El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari decidió deshacerse de Imevisión –como de muchas otras empresas propiedad del Estado a causa de su política de privatización–, pero al anunciarse su venta en 1991 un grupo de intelectuales y amplios sectores sociales se opusieron a que se incluyera el Canal 22 en esa operación y finalmente no fue vendido. Dos años después, un grupo de inversionistas encabezados por Ricardo Salinas Pliego adquirió por 643 millones de dólares las empresas Operadoras de Teatros, Estudios América e Imevisión, que comprendía los canales 7 y 13 y sus repetidoras, las que en 1999 sumaban 250 distribuidas en el territorio nacional y 19 estaciones locales con instalaciones propias. El 2 de agosto de 1993 la antigua empresa Imevisión inició operaciones como Televisión Azteca.⁴⁰

Ricardo Salinas Pliego, cuyo único antecedente en la industria de los medios se reducía a que era dueño de las tiendas Elektra donde se venden aparatos electrodomésticos y de la empresa de telefonía inalámbrica Unefón, organizó las estaciones en dos redes de cobertura nacional y creó una nueva empresa privada de televisión que en menos de diez años ya cotizaba en la Bolsa de Nueva York. En 2001 lanzó Azteca América, una cadena de televisión en español para las 40 millones de personas que forman el mercado hispano en los Estados Unidos y que tiene afiliados en más de 30 ciudades incluyendo Los Ángeles, Nueva York, Miami, Chicago y Houston, lo que representa alrededor del 70 por ciento de los hogares hispanos.⁴¹ El dueño del Grupo Salinas posee además empresas del sector financiero como Banco Azteca y controla otras importantes empresas de telecomunicaciones y tecnologías de información: Movil@ccess, que en julio de 2003 compró el 75 por ciento de las acciones del Grupo Iusacell; Todito.com, portal líder de Internet para usuarios hispanos en América del Norte; y Telcosmo,

⁴⁰Humberto Musacchio, *op. cit.*, p. 2964.

⁴¹María Lester, *op. cit.*, p. 232.

primer proveedor en México de acceso a Internet inalámbrico que ofrece conexión ininterrumpida.⁴²

No obstante, Ricardo Salinas Pliego se vio envuelto en diversos problemas legales con sus empresas. Uno de ellos es el caso Codisco, que al inicio de 2005 lo tenía en un proceso judicial promovido por la Comisión de Valores de Estados Unidos y se refiere a una operación presuntamente irregular por la cual él y su socio Moisés Saba, presidente de Unefón, “se beneficiaron de la compra de una deuda de 325 millones de dólares a una tercera parte de su valor, para luego revenderla a precio nominal. [...] En esta transacción, Codisco, propiedad de ambos empresarios, participó como intermediario y supuestamente habría sido el vehículo para que Salinas y Saba obtuvieran un beneficio conjunto de 218 millones de dólares”.⁴³

Salinas Pliego también tuvo problemas con el dueño de Canal 40, Javier Moreno Valle, quien es empresario de la comunicación desde 1979 y fundó la primera agencia especializada en economía y finanzas (SIFE) que fue antecedente del diario *El Financiero*, cuyo consejo de administración presidió de 1981 a 1985; este último año fundó CNI-Canal 40 a partir de la creación del primer servicio de teletexto en México, del que se derivó también CNI-En Línea (Internet). El Canal 40 transmite a más de 180 ciudades desde el Distrito Federal.⁴⁴

Los datos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones indican que al finalizar el siglo xx había en México 16 millones de aparatos receptores de televisión, de los cuales 22 por ciento estaban conectados a los sistemas de paga, proporción que se esperaba aumentar a 70 por ciento de los usuarios en los primeros años del siguiente siglo, cuando entraría en operación la televisión interactiva y se podría aprovechar el mismo aparato para usar Internet y sus servicios: telefonía, transacciones bancarias y financieras, correo y muchos otros servicios como la compra en tiendas de autoservicio o la comida a domicilio.⁴⁵

⁴² *Loc. cit.*

⁴³ Víctor Cardoso y Juan Antonio Zúñiga, “Hasta mayo, el proceso judicial de TV Azteca en EU”, *La Jornada*, 8 de febrero de 2005, p. 26.

⁴⁴ Humberto Musacchio, *op. cit.*, pp. 1974-1975.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 2964.

LA LEY FEDERAL
DE RADIO Y TELEVISIÓN EN MÉXICO

ESTA LEY fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1960 y entró en vigor al día siguiente. Entonces el presidente mexicano era Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz era secretario de Gobernación y el Congreso de la Unión estaba compuesto por diputados y senadores que pertenecían en su totalidad al PRI.

El hecho de que la industria de la radio y la televisión en México careciera de una normatividad específica por tantos años —casi cuarenta desde que se fundó la radio y cerca de un decenio en el caso de la televisión— no había impedido que se desarrollara de manera extraordinaria sin que se enfrentaran los empresarios de esos medios y el gobierno federal. Durante mucho tiempo no hubo necesidad de legalizar una relación que prácticamente no había tenido problemas debido principalmente a dos razones: porque el régimen político auspició el funcionamiento comercial de los medios y benefició a unos cuantos empresarios que se enriquecieron notablemente con la alta concentración de la industria, y porque los empresarios y los gobiernos priístas compartían intereses ideológicos y políticos.⁴⁶

Cuando finalmente se hizo la ley fue con el acuerdo de los empresarios, quienes no cuestionaron los fundamentos básicos que ya estaban implícitos en la Constitución. Así, quedó establecido que corresponde a la nación el dominio directo (inalienable e imprescriptible) de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, y también que el uso del espacio mediante canales para la difusión de noticias,

⁴⁶El gobierno del presidente Echeverría sí enfrentó fricciones en su relación con los medios. En una entrevista concedida en 1972, Luis M. Farías, quien fue fundador de la Asociación Nacional de Locutores de México y en ese momento era gobernador de Nuevo León, señaló que debía planificarse el desarrollo de la radio y la televisión en el país y que el Estado tenía “una clara obligación de vigilancia sobre quienes, mediante una concesión, utilizan esos medios de difusión, tomando en cuenta el gran impacto que tienen. De tal manera, no se les debe obligar a realizar determinadas cosas; pero sí castigárseles cuando cometan algo que constituya un delito”. (Jorge Mejía Prieto, *op. cit.*, p. 149).

ideas e imágenes, sólo podrá hacerse previos concesión o permiso del Poder Ejecutivo federal.⁴⁷

Con la idea de que la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, la legislación mexicana indicó claramente que el Estado debería protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de la función social que le asignó y que consiste “en contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana”.⁴⁸ En cuanto al ámbito jurisdiccional la ley estableció que todo lo relativo a la radio y la televisión es responsabilidad de la Federación, de la cual debían hacerse cargo cuatro secretarías de Estado: Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Educación Pública, y Salubridad y Asistencia (actualmente Salud).⁴⁹

Aunque este aspecto ha tenido modificaciones, la ley le dio mayores atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Secretaría de Gobernación. La primera podía otorgar y revocar las concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, declarar su nulidad o caducidad, autorizar y vigilar el funcionamiento y operación de las estaciones y sus servicios, fijar las tarifas, intervenir en todos los actos comerciales que afecten al régimen de propiedad de las emisoras, e imponer las sanciones correspondientes.⁵⁰ Por su parte, la Secretaría de Gobernación debía encargarse de vigilar el contenido de las transmisiones.⁵¹

⁴⁷ *Ley Federal de Radio y Televisión*, artículos 1 y 2.

⁴⁸ Según la ley, a través de sus transmisiones la radio y la televisión procurarán: a) afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; b) evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; c) contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana; y, finalmente, d) fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales. Con este mismo objetivo, se asigna al Poder Ejecutivo la tarea de promover la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica por conducto de las secretarías y departamentos de Estado, los gobiernos de los estados, los ayuntamientos y los organismos públicos. (*Ibid.*, artículos 4, 5 y 6).

⁴⁹ Artículo 8.

⁵⁰ Artículo 9.

⁵¹ Gobernación debe vigilar “que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el

Las facultades de las otras dos secretarías relacionadas con los medios electrónicos también se refieren básicamente a los contenidos de las transmisiones; aquí los cambios han sido más importantes porque muchas de sus atribuciones fueron otorgadas después a Gobernación. En la ley de 1960, la Secretaría de Educación se responsabilizaba en lo fundamental de tareas de promoción a través de la radio y la televisión, y también debía elaborar y difundir programas de carácter educativo y recreativo para la población infantil, proteger los derechos de autor, extender certificados de aptitud a los locutores y coordinar el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al gobierno federal.⁵² La entonces llamada Secretaría de Salubridad y Asistencia estaba facultada para autorizar la transmisión de propaganda comercial relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas, y para promover y organizar “las orientaciones sociales en favor de la salud del pueblo”; también estaba autorizada por la ley para imponer sanciones.⁵³

La legislación dio un control casi absoluto al Presidente de la República en el funcionamiento de la industria de la radio y televisión en México, lo que es claro por la amplia discrecionalidad que le cedía en cuanto a las concesiones y permisos; en este aspecto

orden y la paz públicos”, así como vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidas a la población infantil “propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional”. (Artículo 10).

⁵² A la SEP le correspondía organizar y promover la enseñanza a través de la radio y la televisión, y promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico, el mejoramiento cultural y el uso correcto del idioma nacional en los programas. Asimismo, debía informar a la Secretaría de Gobernación los casos de infracción a fin de que impusiera las sanciones correspondientes. (Artículo 11). En el decreto firmado por el presidente Fox, sus facultades sólo son: “intervenir en el ámbito de la radio y la televisión para proteger los derechos de autor y los derechos conexas respecto del uso exclusivo de sus emisiones, [...] y expedir los certificados de aptitud de locutores, cronistas o comentaristas que eventual o permanentemente participen en las transmisiones de las estaciones de radio y televisión”. *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión*, 10 de octubre de 2002, artículo 10).

⁵³ Salubridad y Asistencia autorizaba la propaganda de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento, y tratamientos de prevención o de curación de enfermedades. (Artículo 12).

no se han realizado modificaciones sustantivas. El Ejecutivo federal, esto es, el Presidente de la República, puede determinar “la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión” para otorgarles concesiones o permisos.⁵⁴ El significado de esta facultad legal es que puede clasificarlas –por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)– en comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, o de cualquier otra índole; esto es importante porque las estaciones comerciales requieren de una concesión y no de un permiso como el resto de las otras estaciones.⁵⁵ Adicionalmente, el Presidente de la República determina el momento en el que pueden admitirse solicitudes para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión con fines comerciales.⁵⁶

Por esos años imperaba la ideología del nacionalismo revolucionario en la política mexicana y debido a ello la ley marcó que las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, en cualesquiera de los sistemas de modulación, de amplitud o frecuencia, se otorgarían únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios fueran mexicanos. En el caso de sociedades por acciones, éstas tendrían precisamente el carácter de nominativas y sería una obligación de las sociedades proporcionar cada año la lista general de sus socios a la SCT.⁵⁷

Aún ahora, el gobierno federal interviene en forma decisiva en la competencia comercial de los medios electrónicos. Por ejemplo, quien solicite una concesión debe pagar un depósito o fianza –que cuando se publicó la ley variaba entre 10,000 y 30,000 pesos– y el monto es fijado por la SCT de acuerdo con la categoría de la estación radiodifusora; si el interesado abandona el trámite ese dinero pasa al erario federal y queda a juicio de la SCT si se

⁵⁴ Artículo 13.

⁵⁵ La diferencia básica entre un concesionario y un permisionario es que el primero explota comercialmente la concesión y no se establece el pago de ninguna garantía para el segundo.

⁵⁶ Entre otros requisitos, los empresarios que soliciten una concesión deben comprobar su nacionalidad mexicana y dar al gobierno información detallada de las inversiones que proyectan realizar. (Artículo 17).

⁵⁷ La ley también obliga a que los beneficiarios de una concesión por herencia, adjudicación judicial o cualquier otro título “reúnan la calidad de mexicanos” (artículos 14 y 27).

prorroga el plazo de un año para que cumpla con todos los requisitos.⁵⁸ Además, el presidente de la República, por conducto de esa misma secretaría, resuelve “a su libre juicio” qué solicitud es aceptada cuando se da el caso de dos empresas interesadas en una misma concesión.⁵⁹ Aun cuando se señala un plazo de treinta días para que presenten objeciones las personas o instituciones que pudieran resultar afectadas, quien dicta la resolución “que a su juicio proceda” es el gobierno federal.⁶⁰

El gobierno federal puede declarar la nulidad, caducidad y revocación de las concesiones y los permisos por diversos motivos. En el caso de la revocación, un concesionario pierde la propiedad de sus bienes en favor de la nación cuando enajena, cede o transfiere la concesión a gobiernos, empresas o individuos extranjeros, o incluso cuando los admite como socios. Asimismo, el concesionario también pierde su propiedad cuando proporciona al enemigo bienes o servicios en caso de guerra, y cuando decide cambiar su nacionalidad mexicana o solicita protección de algún gobierno, empresa o persona extranjeros.⁶¹ Y aunque por otras causas menos graves el castigo implica que el empresario al que se le revoca la concesión no puede obtener otra nueva en un plazo de uno a cinco años, a quien incurra en estas faltas no se le otorgará nunca una nueva concesión.⁶²

Cuando se hizo la ley para la radio y la televisión en México, la sujeción de estos medios a los intereses gubernamentales era notable pues los empresarios debían obedecer un conjunto de normas que podían ser aplicadas de manera arbitraria por las autoridades. Esto es visible todavía no sólo en el caso de las concesiones y permisos, sino en el propio contenido de las programaciones. Por ejemplo, en los artículos 62 y 63 de la ley de 1960 se estableció que todas las estaciones de radio y televisión en el país esta-

⁵⁸ Artículo 18.

⁵⁹ Artículo 19.

⁶⁰ Una vez que se otorga la concesión, se fija el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones que le imponen a la empresa; esta garantía era entonces de entre 10 mil y 500 mil pesos. *Loc. cit.*

⁶¹ Artículo 31 (fracciones iv, vi y vii) y artículo 33.

⁶² Artículo 36.

ban obligadas a encadenarse cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación se tratara de informaciones de trascendencia para la nación, y debían acatar la prohibición de las transmisiones por causas que podrían manejarse de forma discrecional como “la corrupción del lenguaje”, ser “contrarias a las buenas costumbres”,⁶³ y “todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes”, entre otras. Algo que no ha cambiado es que no pueden transmitir noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase “que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público”.⁶⁴

A pesar de que legalmente se establecía que el derecho de información, expresión y recepción mediante la radio y la televisión “es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa”,⁶⁵ las amplias facultades del gobierno y la discrecionalidad implícita en la ley originaron episodios de censura a los medios de comunicación que sólo ocurren en los regímenes autoritarios.⁶⁶

Durante el régimen político dominado por el presidencialismo priísta, se creó una institución para regular el funcionamiento de la radio y la televisión que incluía la participación de representantes de los empresarios y trabajadores de esa rama. En el artículo 90 de la ley se creó el Consejo Nacional de Radio y Televisión como un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación que

⁶³ Como se verá más adelante, el reglamento publicado en 1973 por el presidente Luis Echeverría intentó evitar la discrecionalidad en estos dos aspectos.

⁶⁴ Artículo 64.

⁶⁵ Artículo 58.

⁶⁶ Álvaro Gálvez y Fuentes, quien creó la primera agencia noticiosa de México –Informex, hoy desaparecida–, fue protagonista de un episodio de censura durante el movimiento estudiantil de 1968. “El 2 de octubre de 1968, Gálvez y Fuentes se encontraba en un departamento en el edificio Manuel González, en Tlatelolco. Cuando comenzó la balacera, pertrechado en la cocineta, llamó a los reporteros a su cargo para realizar la cobertura. Tuvo que interrumpir cuando desconectaron el servicio telefónico y la energía eléctrica y, segundos después, quedó atrapado: fuerzas del ejército derribaron la puerta a punta de bayoneta. En la plaza, Rosendo Toledo (Toleco) y Alfredo Piau de Santiago captaban las imágenes en una Bolex de 16 mm. Miranda Campero se encargó de la narración. Como pudieron, escaparon a Televisa para armar la nota que debía estar lista para el noticiero que esa noche conducía Jorge Zúñiga. Pero esa noche todo fue distinto. Un tal licenciado Cabrera, agente de Gobernación, confiscó guión e imágenes y, fue cortando y tachando material, ante la furia de Miranda Campero. Cuando por fin recuperó la descuartizada «nota», era demasiado tarde, ya otro programa estaba al aire y esa noche, el *Noticiero Informex* no se transmitió, para indignación de Gálvez y Fuentes, y de todo su equipo”. (María Lester, *op. cit.*, p. 125).

estaba integrado por ocho miembros: un representante de cada una de las cuatro secretarías de Estado involucradas en su funcionamiento, dos de la industria de la radio y televisión y dos de los trabajadores; el representante de Gobernación fungía como presidente.⁶⁷ El Consejo se encargó de coordinar las actividades a que se refiere la ley; promover y organizar las emisiones ordenadas por el Poder Ejecutivo; elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones; dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por el gobierno federal o por las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión; y servir “de órgano de consulta del Ejecutivo Federal”. El representante de Gobernación lo presidía y tenía voto de calidad.⁶⁸

No puede deducirse, sin embargo, que la sujeción de los medios fue impuesta únicamente por el régimen autoritario. Al revisar la historia de la industria de la radio y la televisión en México es evidente que hubo una relación de dependencia mutua entre los grandes empresarios y el gobierno federal, de la cual ambas partes sacaron provecho. Por un lado, el gobierno contaba con aliados que colaboraban en las tareas de legitimación del poder político, y por otro, los dueños de las empresas tenían asegurada su permanencia en el negocio porque según la ley y a pesar de que el término de las concesiones no puede exceder de 30 años, también puede ser refrendada al mismo concesionario y él tendrá preferencia sobre terceros.⁶⁹

MODIFICACIONES A LA LEY DURANTE EL PRIÍSMO

LA PRIMERA reglamentación a la Ley Federal de Radio y Televisión se emitió al finalizar 1968, año en el cual comenzó a ser evidente el desgaste de la hegemonía priísta.⁷⁰ El PRI perdía poco a poco la

⁶⁷ La composición y las facultades del Consejo Nacional de Radio y Televisión fueron modificados en los reglamentos de 1973 y 2002.

⁶⁸ Artículos 91 y 92.

⁶⁹ Artículo 16.

⁷⁰ María Eugenia Valdés, “Los medios y la democracia en México”, en *Elecciones y Partidos en México 2000*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República-Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 2003, p. 124.

credibilidad ciudadana y así, ante algún hecho inesperado y con implicaciones políticas, el vacío informativo era llenado con especulaciones y rumores ante la insuficiente información o las explicaciones que daba el gobierno; las expresiones de incredulidad frente a la verdad oficial fueron creciendo cada vez más.⁷¹ Tal vacío se debía a que casi todos los medios, en especial la radio y la televisión, difundían sólo las versiones que daba el gobierno, al cual se sujetaban por razones económicas y/o por convicciones políticas.

Pero la sociedad mexicana estaba en proceso de transformación y el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz buscó tener un mayor control sobre los medios electrónicos, de tal suerte que en diciembre de 1968 les impuso el pago del 25 por ciento sobre sus ganancias por el uso de las concesiones. Al año siguiente y después de varios meses de presiones y negociaciones, los empresarios consiguieron que se redujeran las pretensiones gubernamentales en cuanto a los impuestos que debían pagarle y se limitaran a ceder al Estado el 12.5 por ciento de su tiempo de emisión como “pago en especie”.⁷²

El presidente Díaz Ordaz autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir el pago del impuesto de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión con el 12.5 por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación, y el Poder Ejecutivo haría uso de ese tiempo “para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial”. Tales tiempos de transmisión no serían acumulables, ni podría diferirse su aplicación aun cuando no fueran utilizados, pues se entendería “que el concesionario cumple con su obligación con sólo poner dicho tiempo a disposición del Estado”. Los tiempos de transmisión serían distribuidos propor-

⁷¹ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Ed. Oceano, México, 1995, p. 154.

⁷² Fátima Fernández C., “Información: el discurso del poder monopolista. Alternativas para la izquierda”, en César H. Espinosa *et al.*, *Ideología y comunicación política* Ediciones Quinto Sol-STUNAM, México, 1981, p. 20.

cional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones y se cuidaría en todo caso “de no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones”; se tomarían en cuenta las características de su programación y se notificaría al concesionario con una razonable anticipación el uso de los tiempos de transmisión. En caso de que el concesionario no proporcionara los tiempos de transmisión a los que se le obligaba o no cumpliera con sus otras obligaciones, el impuesto sería cubierto en efectivo.⁷³

En un acuerdo adicional, el presidente Díaz Ordaz constituyó una comisión intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de las radiodifusoras comerciales en la que excluyó a los empresarios de la radio y la televisión, y también a los trabajadores. Surgió así la Comisión de Radiodifusión que se integró con ocho representantes del gobierno federal: dos con carácter permanente de cada una de las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y de Comunicaciones y Transportes, y dos como miembros especiales, uno de la Secretaría de Educación Pública y otro de la de Salubridad y Asistencia que solamente serían citados cuando se trataran asuntos de su competencia. El presidente de la Comisión de Radiodifusión sería designado por el secretario de Gobernación y en caso de empate tendría voto de calidad en las decisiones que se tomaran por mayoría de votos. Esta comisión sería el único conducto para ordenar la transmisión de los programas que se difundieran en los tiempos de que disponía el Estado en las radiodifusoras comerciales y en las estaciones oficiales y culturales. Su relación con el Consejo Nacional de Radio y Televisión se limitaba a oír los asuntos que le pudiera plantear.⁷⁴

En el sexenio presidencial comprendido entre 1970 y 1976 creció la disputa entre los medios y el gobierno en torno a limitar las concesiones y ampliar las capacidades de emisión oficiales.

⁷³ Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago de impuestos que se indica, con algunas modalidades, 1 de julio de 1969.

⁷⁴ Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales, 21 de agosto de 1969.

Según Fátima Fernández, después de dos intentos de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, “todo se redujo a la publicación de un reglamento que favoreció a los empresarios” y la misma suerte corrió un proyecto para racionalizar la publicidad oficial, “echado por tierra ante las presiones de los comunicadores privados”.⁷⁵

En realidad, el reglamento emitido por el presidente Luis Echeverría sí afectaba los intereses de los empresarios de la radio y televisión porque, aparte del 12.5 por ciento del tiempo que debían pagar como impuesto, los obligó a cumplir con la norma estipulada en la ley de 1960 relativa a que las estaciones de radio y televisión deben efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, “dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social” que les señale el Poder Ejecutivo federal bajo la coordinación del Consejo Nacional de Radio y Televisión.⁷⁶

Luis Echeverría amplió el tipo de temas que deberían incluirse gratuitamente en la programación diaria porque puntualizó que serían “de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación”.⁷⁷ Con la nueva redacción, que excluía la participación del Consejo en cuanto a la coordinación de las emisiones como señala claramente la ley, el Presidente de la República se arrogó toda decisión al respecto. Adicionalmente, los concesionarios o permisionarios de estaciones de radio y televisión fueron obligados a conservar la misma calidad de transmisión en el tiempo de que disponía el Estado que la utilizada en su programación normal.⁷⁸ Si se toma en cuenta el costo del tiempo en los medios electrónicos, especialmente en la televisión, era sin duda una medida que los afectaba económicamente.

Pero no sólo eso, sino que el presidente Echeverría alteró la composición del Consejo Nacional de Radio y Televisión pues

⁷⁵Fátima Fernández C., *op. cit.*, p. 21.

⁷⁶Ley Federal de Radio y Televisión, artículo 59.

⁷⁷Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica. Relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión, emitido por el presidente Luis Echeverría el 8 de marzo de 1973, artículo 12.

⁷⁸*Ibid.*, artículo 13.

impuso de manera permanente a un secretario electo entre los representantes a propuesta suya y agregó un representante más de los trabajadores.⁷⁹ Además, reestructuró la Secretaría de Gobernación para reglamentar sus atribuciones y creó la Dirección General de Información; esta dependencia gubernamental se encargó de la radio y la televisión con muchas de las atribuciones que anteriormente eran competencia del Consejo, como la relativa a las emisiones que ya se señaló.⁸⁰

En ese reglamento se trató de eliminar la discrecionalidad en algunos aspectos de la ley y aclaró que se consideraba corrupción del lenguaje cuando “las palabras utilizadas por origen o por su uso no sean admitidas dentro del consenso general como apropiadas”, y cuando “se deformen las frases o palabras, o se utilicen vocablos extranjeros”.⁸¹ También precisó que se considerarían contrarios a las buenas costumbres el “tratamiento de temas que estimulen las ideas o prácticas contrarias a la moral, a la integridad del hogar, se ofenda al pudor, a la decencia o excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos”, y la “justificación de las relaciones sexuales ilícitas o promiscuas y el tratamiento no científico de problemas sociales tales como la drogadicción o el alcoholismo”.⁸²

El sexenio del presidente Echeverría tuvo un mal final en lo que respecta a su relación con los grandes empresarios del país, y no únicamente con los de la radio y televisión. Su sucesor, el presidente José López Portillo, tuvo que enfrentarlos también y además de sus presiones, su gobierno también fue presionado por grupos ciudadanos que obligaron al partido en el poder a lanzar la primera iniciativa sobre el derecho a la información.

⁷⁹ *Ibid.*, artículo 49.

⁸⁰ El reglamento de 1973 le quitó al Consejo las atribuciones relativas a coordinar todas las actividades a las que se refiere la ley, y también la de promover y organizar las emisiones ordenadas por el ejecutivo federal; esas atribuciones fueron otorgadas a la Dirección de Información. (*Ibid.*, artículos 8 y 9).

⁸¹ *Ibid.*, artículo 38. (El decreto emitido por el presidente Fox en 2002 considera que se corrompe el lenguaje solamente “cuando las palabras utilizadas por origen o por su uso sean consideradas como procaces”. Artículos 36 y 37).

⁸² *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica. Relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión*, 8 de marzo de 1973, artículo 39.

El Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES) del PRI esbozó un diagnóstico sobre la significación ideológica y política de los medios de comunicación masiva en el Plan Básico de Gobierno que diseñó en 1975, e hizo la primera referencia al derecho a la información en México. Para el IEPES, éste no se trataba solamente de la libertad para informar, sino el derecho que los hombres tienen como receptores de información. En una reunión de este instituto durante la campaña electoral de José López Portillo, “se enjuició la actuación de los monopolios de radio y televisión, se denunció la evasión de impuestos que ejercen y se demandó limitar el régimen de concesiones”, pero todo esto no tuvo ninguna concreción práctica.⁸³ En otra reunión realizada al final de su campaña electoral, López Portillo aludió al derecho a la información “como complemento de la libertad de expresión, aseverando que el primero involucraba una intervención del Estado y de los grupos sociales en el flujo informativo, mientras la segunda supone una abstención del Estado ante la transmisión de opiniones”.⁸⁴

Este tipo de discusiones en el PRI —que se acompañaron de una amplia consulta pública— era ya una señal de lo que a la postre sería el proceso de liberalización del régimen político. El derecho a la información se incorporó en el artículo 6o. de la Constitución entre las garantías individuales en el marco de la reforma política implementada durante el sexenio de José López Portillo en 1977. Los cambios que se produjeron después se dieron en todos los órdenes y eso fue muy notorio en los medios de comunicación, particularmente en la prensa y la radio, que llegaron al fin del siglo XX a una realidad “afortunadamente variada, cada vez más plural y [que], en muchos casos, expresa voces y puntos de vista realmente independientes”.⁸⁵ No es el caso de la televisión, cuyo proceso de transformación hacia la pluralidad política ha sido mucho más lento y oneroso para la democracia mexicana porque

⁸³Fátima Fernández C., *op. cit.*, p. 21.

⁸⁴*Loc. cit.*

⁸⁵Carlos Zarco Mera, “Ya los vimos y los vamos a vigilar. Hacia un observatorio ciudadano de los medios de comunicación en México”, en *Derechos humanos y ciudadanía*, suplemento mensual de *La Jornada*, núm. 43, 19 de mayo de 2000, p. 6.

es la que posee la más poderosa penetración comunicativa. Todavía en el año 2000, cuando el PRI perdió la Presidencia de la República, era un hecho que las dos principales empresas televisivas en México emitían “información parcial, tendenciosa y apegada a los intereses del sistema político [...] hegemónico”.⁸⁶

LA RADIO Y LA TELEVISIÓN DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA

EN AGOSTO de 2000, al instalar la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado cuyos trabajos dirigía Porfirio Muñoz Ledo, Santiago Creel, coordinador del área política del presidente electo y quien más tarde sería secretario de Gobernación, señaló que el cambio en el proceso de transición se daría por la reforma de las instituciones políticas, económicas y sociales frente a la nueva realidad mexicana. De este modo, Creel reiteraba el énfasis en el carácter transicional que asumía el nuevo gobierno y ubicaba la temática de la comunicación social en la mesa de trabajo dedicada a la representación política y la democracia representativa.⁸⁷

Así que al principio, antes de la toma de posesión y del ejercicio real del poder, el nuevo gobierno federal encabezado por el Partido Acción Nacional (PAN) estaba convencido de que las reformas en el campo de los medios eran necesarias en un sentido democrático. Pero en muy poco tiempo el presidente Fox dio un giro completamente distinto pues los medios de comunicación proyectaban una imagen de la realidad nacional que difería de la percepción que tenía la presidencia sobre los resultados efectivos de su trabajo; esto provocó un distanciamiento mucho más claro con la prensa, “que por su propia historia ha tenido una mayor vocación y posibilidad de crítica, aunque también ocurrió con los medios electrónicos, que con independencia de sus críticas sustantivas fueron decisivos en la difusión masiva de los «yerros»

⁸⁶ *Loc. cit.*

⁸⁷ Roberto Gutiérrez López, *La negociación político-legislativa del régimen de comunicación social en México (1995-2003): implicaciones y efectos en el proceso de consolidación democrática*, tesis de doctorado, Posgrado en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México, 2003, p. 81.

presidenciales”.⁸⁸ Para muchos fue sorprendente que Vicente Fox, quien en buena medida había cifrado su triunfo electoral en el eficaz uso de la propaganda política a través de los medios, se enfrascara en una espiral de descalificaciones recíprocas con ellos y por lo tanto no hubiera el clima adecuado para discutir un nuevo marco legal para la comunicación que para entonces había que definir “en su triple vertiente de libertad de expresión, derecho a la información y responsabilidad pública de los medios”.⁸⁹

Sin embargo, grupos de la sociedad civil echaron a andar un conjunto de propuestas que fueron recogidas por los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. La que finalmente sería aprobada como Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Política Gubernamental fue impulsada y debatida por el llamado Grupo Oaxaca, un movimiento ciudadano surgido a partir del seminario nacional Derecho a la Información y Reforma Democrática realizado en la ciudad de Oaxaca los días 23 y 24 de mayo de 2001 a convocatoria de algunas organizaciones no gubernamentales y representantes de medios de comunicación interesados en hacer avanzar una ley capaz de garantizar efectivamente el acceso a la información.⁹⁰ Ésta puede ser la contribución más importante del gobierno encabezado por Vicente Fox a la transición democrática en el terreno de las instituciones de comunicación social y política –debida fundamentalmente a las propuestas y la movilización de la sociedad civil y el trabajo del Poder Legislativo– porque sus iniciativas al respecto fueron negativas y contrarias a las promesas de concluir la transición democrática: los decretos del 10 de octubre de 2002 que modificaron tanto la base impositiva de las empresas televisoras como las reglas a las que se sujetarían, y la actuación parcial que sostuvo frente al conflicto mercantil entre TV Azteca y Canal 40.

⁸⁸ Tales yerros se refieren a anécdotas ocurridas principalmente en los viajes del presidente Fox al extranjero que tuvieron amplia difusión en todos los medios: “del uso de las botas de charol al beso con su esposa frente al Vaticano, pasando por la mala referencia a Jorge Luis Borges y su desconocimiento del protocolo en las giras presidenciales, entre algunos de los más sonados”. (*Ibid.*, p. 84).

⁸⁹ *Loc. cit.*

⁹⁰ Juan Francisco Escobedo, “Movilización de opinión pública. El caso del Grupo Oaxaca en México”, en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 75, México, mayo-junio de 2002.

El 10 de octubre de 2002 el presidente Vicente Fox publicó dos decretos; en uno modificaba el reglamento emitido por el presidente Echeverría en 1973 y en otro la forma de pago del impuesto que las televisoras daban al Estado desde julio de 1969. Con esta acción inesperada, el gobierno foxista dio la espalda a los legisladores, académicos y representantes de la sociedad civil organizada que desde el 5 de marzo de 2001 se reunían en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos de Comunicación que había convocado la propia Secretaría de Gobernación; además, sorprendió inclusive a las otras dependencias y secretarías del Ejecutivo federal involucradas de manera directa en la normatividad de la radio y la televisión pues no sabían de esos decretos o se les comunicó unas cuantas horas antes de que aparecieran publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.⁹¹

Las nuevas reglas para la radio y la televisión fueron recibidas en medio de protestas generalizadas por la forma poco transparente en que el gobierno del presidente Fox acordó con los principales empresarios la modificación al 12.5 por ciento del llamado tiempo fiscal, pues se estableció que pagarían sus impuestos “con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos...”⁹²

Las implicaciones de esta medida son trascendentes a causa de que, desechando las demandas sociales al respecto, el presidente Fox sólo benefició al titular del Poder Ejecutivo, es decir, a él mismo para el resto del sexenio, y a los empresarios de la industria de la radio y televisión.⁹³ En el decreto se reducen los tiempos oficiales

⁹¹ Según el senador panista Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes en el Senado de la República, este decreto intentaba “sustituir al Poder Legislativo en sus facultades impositivas”. (Javier Corral Jurado, “Nuevas reglas en radio y TV. La democracia que se va”, en revista *SIEMPRE!*, 17 de octubre de 2002. Véase también <http://www.senadorcorral.org.mx>).

⁹² Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, 10 de octubre de 2002, artículo primero.

⁹³ Aunque hasta entonces se quejaron de los gobiernos priistas por medio del dirigente de la CRT, Bernardo Gómez, quien aseguró que durante más de 30 años ese impuesto

del 12.5 por ciento del tiempo de transmisión (3 horas) al 1.25 por ciento (18 minutos) respecto de la reglamentación interior, y no hay certeza de que se amplíe la audiencia pues, aun cuando logra evitar que los mensajes del Estado sean transmitidos en la madrugada, no se especifican claramente los horarios de transmisión que los empresarios deben asignarle entre las seis de la mañana y las doce de la noche.⁹⁴ El nuevo reglamento permite que las estaciones de televisión vendan más espacios publicitarios porque anteriormente a partir de las 20 horas las televisoras podían destinar para anuncios comerciales sólo la mitad del tiempo autorizado en otros horarios, que era equivalente al 18 por ciento del tiempo de transmisiones. Ahora el tiempo para la propaganda comercial “puede ser, a cualquier hora, del 18% (es decir, casi once minutos en cada hora)”.⁹⁵

Por otra parte y como lo marca la ley respectiva, el otorgamiento de las concesiones continúa siendo facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En este sentido la crítica al decreto es que “las nuevas normas no hacen más que reiterar la discrecionalidad, la parcialidad y el autoritarismo gubernamentales [porque si se] hubiera querido propiciar alguna transparencia [...] podría haberse establecido la realización de licitaciones públicas para adjudicar esas concesiones”.⁹⁶ Como antes, el decreto de 2002 también condiciona el refrendo de las concesiones a que el concesionario “haya hecho un buen uso del espectro radioeléctrico”, lo que abre un amplio margen de discrecionalidad.⁹⁷

había amenazado la libertad de expresión de las empresas de radio y televisión “por su incertidumbre”, la disposición del gobierno de Díaz Ordaz los había beneficiado cuando fue establecida en 1969 porque pagaban con la octava parte del tiempo de transmisiones un impuesto equivalente a la cuarta parte de sus ingresos. (Raúl Trejo Delarbre, “15 mentiras del gobierno y la CRT”, <<http://raultrejo.tripod.com>>).

⁹⁴Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en *Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión*. Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2002, artículo 46.

⁹⁵Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.* (Véase el artículo 42 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica. Relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión, emitido por el presidente Luis Echeverría el 8 de marzo de 1973).

⁹⁶Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*

⁹⁷Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en *Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión*, Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2002, artículo 13.

El decreto de 2002 alteró la composición del Consejo Nacional de Radio y Televisión porque ahora tendrá dos miembros más que aumentan la presencia de los empresarios: señala que serán invitados de manera permanente “un representante de la sociedad civil organizada, así como a uno más de la industria de la radio y la televisión”.⁹⁸ Si bien estos dos invitados sólo tienen derecho a voz y no a voto, con esta medida sube a tres el número de representantes empresariales frente a los mismos dos que conservan los trabajadores, además de que la figura del “representante de la sociedad civil organizada” sólo queda nebulosamente indicada. También hay un alto grado de imprecisión respecto de otros dos invitados que tendrán carácter temporal con derecho a voz en el Consejo como “representantes de sectores vinculados con la radio y la televisión”.⁹⁹

Finalmente, la implicación más grave tiene que ver con las instituciones que pueden hacer uso de los tiempos oficiales dado que el nuevo decreto establece que únicamente podrán ser utilizados por el Poder Ejecutivo federal, esto es, el Presidente de la República. En el nuevo texto la publicidad del Poder Ejecutivo no sólo se prioriza, sino que se cancela la posibilidad de cualquier otro uso porque los concesionarios están autorizados para utilizar “para sus propios fines” los tiempos de transmisión que no sean aprovechados por el Ejecutivo federal.¹⁰⁰

A pesar de que legalmente el IFE es depositario de la autoridad “responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”,¹⁰¹ en el proceso electoral de 2000 los empresarios se negaron a transmitir los mensajes de los partidos políticos y del IFE porque consideraron que el tiempo fiscal era solamente para el gobierno federal y no para otras instituciones políticas. El decreto legalizó la discrecionalidad a que dieron lugar tanto el acuerdo de 1969 como el reglamento de 1973 emitidos por el autoritarismo priísta y dependerá del Presidente de la República ofrecer espacios de difusión no únicamente al IFE sino a muchas institucio-

⁹⁸ *Ibid.*, artículo 47.

⁹⁹ *Loc. cit.*

¹⁰⁰ Hugo Almada M., “¿Qué Cambia con los Decretos del Presidente?”, mimeo, s/f.

¹⁰¹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 68.

nes del Estado como el Poder Judicial, el Congreso de la Unión, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y otras. Aunque esas instituciones podrán utilizar los 30 minutos de tiempo estatal que establece el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión (que es un espacio distinto al tiempo fiscal), no serán suficientes para los temas de interés público que deben conocer los ciudadanos.¹⁰²

La otra acción emprendida por el gobierno de Vicente Fox que resultó contraria al avance en el proceso de democratización del régimen político fue el apoyo implícito al asalto que realizó TV Azteca a las instalaciones de Canal 40. El papel negativo –y en cierta medida cómplice– del gobierno federal en el litigio mercantil entre estas dos empresas televisoras fue de tal manera rechazado por su propio partido, que Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, senador del PAN por Jalisco, presentó ante el pleno la propuesta de un punto de acuerdo muy crítico en relación con el conflicto.

El punto de acuerdo reseña el caso. El 27 de diciembre de 2002, Televisión Azteca ocupó las instalaciones del Canal 40 y con ello “el estado de derecho fue seriamente vulnerado [...] en una acción que pudiera encuadrar en la figura de despojo prevista en el Código Penal. Este hecho representa un desafío a la responsabilidad del Estado de custodiar el espacio radioeléctrico para el interés público”.¹⁰³ TV Azteca, dirigida por Ricardo Salinas Pliego, intentó justificar este violento ataque porque le debía dinero el dueño de CNI Canal 40, Javier Moreno Valle; es decir, se trataba de un asunto mercantil.¹⁰⁴ En lugar de regresar las instalaciones a su dueño, el gobierno de Vicente Fox ingresó a ellas y se hizo cargo de la programación, con lo cual creó un conflicto todavía mayor. Por eso el senador panista le recriminaba que además de demorarse más de 10 días en intervenir en el caso, “lejos de contribuir a la solución del problema, lo complicó al recurrir indebidamente al aseguramiento de las instalaciones y cancelación de la señal del Canal 40”, y así, “al despojo por parte de un particular se sumó la acción de la autoridad, que obró en sentido contrario

¹⁰² Raúl Trejo Delabre, *op. cit.*

¹⁰³ *Iniciativas y Puntos de Acuerdo*, 22 de enero de 2003 (<http://www.senadorcorral.org.mx>).

¹⁰⁴ Jenaro Villamil, “República de pantalla”, *La Jornada*, 5 de enero de 2003, p. 4.

a lo que el estado de derecho exige y fortaleció la impunidad”.¹⁰⁵ Por eso su conclusión fue que el conflicto había puesto en entredicho la legitimidad de las acciones del gobierno.

De esta manera, aunque se reconocía que el litigio privado entre las dos empresas debía seguir su curso en los tribunales, el punto de acuerdo exhortó al Ejecutivo federal a que se apegara al estado de derecho y restituyera a la mayor brevedad la señal del canal 40 al legítimo titular de la concesión, “y a salvaguardar así los intereses de la sociedad”.¹⁰⁶

A partir de entonces las discusiones sobre la necesidad de una reforma integral de la Ley Federal de Radio y Televisión continuaron, y las iniciativas de la sociedad civil insistieron en lograr que el aprovechamiento de un bien público nacional de carácter limitado como es el espectro radioeléctrico no esté al servicio de intereses políticos o económicos particulares.¹⁰⁷ Con ese fin, los senadores Javier Corral del PAN y Raymundo Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática, a nombre de otros 64 senadores, retomaron esas iniciativas y en enero de 2005 turnaron a las comisiones de Gobernación, Estudios Legislativos y Comunicaciones y Transportes del Senado de la República para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de Decreto de Ley de Radio y Televisión.

En el dictamen de esta iniciativa —que es ampliamente incluyente puesto que incorpora todas las propuestas legislativas presentadas desde el año 2001, además de las elaboradas por organizaciones ciudadanas—, una de las consideraciones es que la transparencia en la administración del servicio de radio y televisión tiene que ampliarse con la definición de criterios sostenidos para abrir los espacios a la explotación, a través de un sistema de planeación de Estado “definido mediante políticas transexenales y fundándose en las condiciones objetivas del sector”.¹⁰⁸

¹⁰⁵ *Iniciativas y Puntos de Acuerdo*, 22 de enero de 2003 (<http://www.senadorcorral.org.mx>).

¹⁰⁶ *Loc. cit.*

¹⁰⁷ Diversas organizaciones civiles elaboraron una Propuesta Ciudadana de la Iniciativa de la Ley de Radio y Televisión para una reforma integral, presentada el 4 de diciembre del 2003 y turnada a la Comisión para la Reforma del Estado. (Silvia Gómez Tagle, “Sociedad civil al rescate”, *La Jornada*, 6 de marzo de 2003, p. 16).

¹⁰⁸ *Iniciativa con proyecto de Decreto de Ley de Radio y Televisión*, <<http://www.etcetera.com.mx>>, enero 2005.

En su exposición de motivos, los legisladores encargados del dictamen consideraron que la reforma a la radio y televisión es una parte pendiente de la reforma del Estado que tiene por objetivo la consolidación del sistema democrático. Y añadieron que se busca no sólo la actualización de la ley vigente y la modernización de los medios masivos de comunicación, sino también una transformación más profunda que inserte a la radio y televisión en la dinámica democrática y las haga reflejo de la sociedad plural y diversa que caracteriza a nuestro país.

REFLEXIONES FINALES

ACTUALMENTE la democracia en México es un hecho en muchos ámbitos e instituciones sociales y políticas, pero no se ha instalado formalmente en la radio y la televisión. Durante muchos años en el régimen priísta no hubo normas institucionales que fijaran la actuación de las empresas privadas, y cuando finalmente se promulgó la ley respectiva se mantuvo una relación marcada por acuerdos oscuros entre gobernantes que buscaban la ausencia de crítica en los medios, y empresarios que aceptaban la sujeción que se les imponía sin mayores reparos ideológicos o políticos, al mismo tiempo que actuaban como grupo de presión para beneficiarse económicamente.

Aunque el gobierno federal decidió no hacerse cargo de la televisión —se ignora de una decisión explícita respecto de la radio—, siempre tuvo injerencia en el desarrollo de la industria de los medios electrónicos. Los reglamentos y acuerdos que se emitieron después de 1960 para adecuar la ley fueron producto de coyunturas específicas que se caracterizaron por la negociación entre las necesidades políticas del gobierno y la presión que podían ejercer los empresarios. Tercera los primeros cuatro decenios desde que echó a andar la industria de la radio, la relación entre los empresarios y el gobierno comenzó a complicarse con el surgimiento de la televisión y la emergencia de demandas sociales que en 1968 se centraron en la democratización del régimen. Fue entonces que, con la finalidad de continuar controlando con mayor

seguridad a los medios electrónicos y de influir más en la sociedad mediante la emisión de sus mensajes, el gobierno reglamentó el pago de impuestos con un porcentaje del tiempo de transmisión por el uso de las concesiones que otorgaba.

Luego se iniciaron dos procesos paralelos que incidieron en la relación entre los empresarios de la radio y televisión con el gobierno federal: la decadencia del régimen político y el surgimiento de una mayor competencia en estos medios de comunicación que fue acompañada del avance tecnológico en los mismos. Debido a la exigencia social por abrir espacios democráticos de participación política, en las décadas de los setenta y ochenta del siglo xx comenzaron a darse lentamente los cambios institucionales que llevarían a la constitución de un nuevo sistema electoral que, a la postre, coadyuvó a que los partidos de oposición crecieran en número y fuerza, y a que se debilitara el partido hegemónico; con ello, el régimen autoritario mismo fue transformándose. Al mismo tiempo, nuevos empresarios ligados también al régimen lograron obtener concesiones con la consiguiente competencia que ya no se redujo al ámbito nacional, sino que trascendió las fronteras de México. La comunicación vía satélite dio lugar a una expansión global de los medios electrónicos que llevó a las empresas mexicanas (en un principio solamente el monopolio de Televisa) a extender sus negocios en el extranjero cuando todavía tenían copado el espacio nacional que les pertenece por ley.

Cuando fue presidente Luis Echeverría estos dos procesos simultáneos no eran evidentes todavía y por eso pudo imponer a los empresarios una serie de nuevas normas que no en todos los casos les convenían, pero además porque se presentó una coyuntura favorable para ese fin: Emilio Azcárraga Vidaurreta había muerto poco antes de emitir el reglamento de 1973 y el monopolio Televisa estaba menos capacitado para presionar al gobierno. Esta situación cambió en el sexenio siguiente y por eso el presidente José López Portillo tuvo que lidiar en los dos frentes constituidos por los grupos sociales y los partidos políticos que impulsaban una reforma política que abarcara a los medios electrónicos —que lograron sólo introducir el derecho a la informa-

ción como una de las garantías individuales en la Constitución–, y por los fortalecidos dueños de las concesiones.

Tampoco hubo ningún cambio legal sustantivo para la radio y la televisión durante los mandatos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas. Los empresarios de esos medios vivieron su época de oro entre 1982 y 1994 puesto que, violentando la ley, se vincularon con socios extranjeros e hicieron crecer sus negocios a escala internacional. Tal vez era inevitable a causa de los avances tecnológicos que propiciaron el fenómeno, pero el cuestionamiento básico que se les hacía era que todo se daba a espaldas de la sociedad, que no tenía ningún peso en un proceso que sólo beneficiaba a unos cuantos.

Y si en este campo era tan clara la antidemocracia del régimen priísta, el cambio fue exigido al nuevo régimen inaugurado por el gobierno de la alternancia encabezado por el presidente Vicente Fox. Cruciales en la campaña electoral que lo elevaría al poder, la radio y la televisión se transformaron en el espejo de las críticas de la sociedad al nuevo gobierno federal; la pluralidad política que ya pudo expresarse más definidamente en los medios dio paradójicamente mayores posibilidades para que los dueños de las emisoras presionaran al gobierno federal. El presidente Fox emitió un decreto que repitió la forma y el fondo de la relación que se daba con los medios en el antiguo régimen y con ello ocasionó el repudio de los sectores sociales y políticos que han planteado la reforma democrática de la radio y la televisión.

La promesa de finalizar el tránsito de México a la democracia hecha por el presidente Vicente Fox durante su campaña no fue cumplida pues las instituciones políticas que deben reorganizar, regular y vigilar a los medios de comunicación electrónica no fueron diseñadas en un sentido democrático; debido a lo anterior se crearon graves conflictos que atentaron inclusive con el estado de derecho, por lo cual hubo un enfrentamiento de los propios legisladores del PAN con el primer Presidente de la República que sale de sus filas.

Y aunque la reflexión final apunta a que la creación de estas nuevas instituciones es una asignatura pendiente de la transición

mexicana a la democracia, para concluir este trabajo sobre medios y política durante los últimos años en México deben señalarse al menos dos de los nuevos fenómenos que debe enfrentar teóricamente la ciencia política: uno es el efecto de la globalización de los medios que acota la soberanía del Estado nacional, y otro es la vinculación entre el dinero y las campañas políticas que ha beneficiado principalmente al empresariado de los medios, con lo cual acrecentó su fuerza de presión para utilizarla ante éste y cualquier otro gobierno.



Josefina Jordan, *Escalas invisibles*, 2003, grabado, 35 × 50 cm.

*La mesa de tres patas:
sobre la reforma social del Estado*

INTRODUCCIÓN

*La globalización
y el doble movimiento de la sociedad*

A lo largo del último cuarto del siglo xx, México atravesó por agudos momentos de crisis económicas y financieras, así como por conflictos políticos que pusieron en entredicho la capacidad del sistema heredado de la Revolución mexicana para encauzarlos. De la confluencia de estas crisis emanó la idea cada vez más difundida y compartida, de que era preciso acometer una profunda reforma del Estado en sus dimensiones económicas y políticas.

A la vez, la sociedad registró dramáticas mutaciones en su estructura y distribución territorial. Se afirmó el carácter urbano de la población y ésta entró en una transición sostenida hacia la conformación de una sociedad de jóvenes adultos que sucedería al país de niños que México era como resultado del acelerado crecimiento demográfico que tuvo a partir de los años cincuenta del siglo xx.

Todas estas reformas y la propia transición demográfica anotada, han tenido como protagonista central al Estado. Desde el Estado se trazó y acometió su reforma y desde él se impulsó la mudanza demográfica a través de estrategias de control y planeación familiar, a partir de 1973 en que se aprobó la Ley Federal de Población. El uso y abuso del Estado que desde sus cúpulas dirigentes se hizo en estos años, redundó en un debilitamiento del Estado mismo, que ahora se expresa en dificultades crecientes

de gobernanza, en la falta de un rumbo económico claro y de largo plazo y en una situación social caracterizada por la pérdida de cohesión y cruzada por una pobreza masiva y una distribución del ingreso y la riqueza muy inequitativa, que contrastan con la emergencia indudable de una ciudadanía democrática moderna.

La reforma gradual o acelerada de los estados es parte esencial del desarrollo del capitalismo. Sin esas reformas, los cambios en la acumulación y las formas de producción que son propias de este sistema pronto caen en situaciones de inestabilidad política y movilización social que conspiran contra la continuidad de la inversión y del crecimiento y ponen en peligro la propia estabilidad mínima de la sociedad, sin la cual los mercados tienden a la segmentación o el aislamiento y, de esta manera, se unen al bloqueo del proceso de acumulación y del propio desarrollo capitalista. Así lo enseña la historia y así podría argumentarse también desde alguna perspectiva conceptual y analítica.

Encontrar a través de las reformas del Estado combinaciones funcionales entre la acumulación y la distribución social del excedente, no es por lo anterior una misión extraña o excéntrica de la política democrática dentro del capitalismo. Es, más bien, una de las condiciones estratégicas para la expansión sostenida y para hacer del ciclo económico un acontecimiento manejable y enriquecedor, sin incurrir en momentos de destrucción “no creativa”, contrarios a los postulados en su momento por Schumpeter.

Encontrar un acompañamiento político y social del cambio económico, fincar plataformas de entendimiento entre grupos y clases, que duren y den cauce al conflicto que es inherente a la evolución del sistema económico, es tarea de los estados que los mercados no pueden sustituir, no al menos con la eficacia y la oportunidad requeridas por su propia expansión. Con la democracia, esta necesidad estructural que se ha modulado a través de la historia política y de los movimientos sociales que expresaron la irrupción de la modernidad capitalista, se hace más patente y urgente y no menos, como parecería postularlo una perspectiva que busca la aceptación general, universal, del “imperialismo” de la economía sobre el resto de las relaciones sociales y de las dis-

ciplinas y ciencias que pretenden explicarlas y dar lugar a formas de conducción del conflicto a través de la política y las intervenciones de los estados.

Con la globalización, esta importancia de la política y del Estado no decrece sino aumenta, a pesar de las múltiples restricciones que la globalización en efecto introduce y a veces impone a las políticas nacionales que los estados tratan de poner en acto frente a crisis o carencias de coyuntura o estructura. Una economía política de la globalización que dé por superada la cuestión del Estado nacional está por lo pronto condenada a rendir flacos frutos en materia de políticas a seguir para ordenar la confrontación social y asegurar el gobierno de los estados y de las sociedades que a pesar de todo siguen siendo nacionales en más de un sentido.

Los cambios y convulsiones de las economías afectan las maneras de vivir y de sobrevivir de las comunidades, las regiones y las naciones, y ponen en movimiento una dialéctica de recomposición y compensación social que sólo mediante la política puede adquirir una relativa estabilidad y capacidad de duración. Sin esto último, resulta crecientemente difícil sostener el proceso económico y adaptarse a las nuevas realidades mundiales, impuestas por el propio desarrollo del capitalismo como sistema transnacional. Con la impronta global, estos procesos de adaptación y compensación, este “doble movimiento” de la sociedad, del mercado al Estado, y de la competencia a la cooperación, la compensación y la solidaridad, se ha vuelto crucial y de ellos dependerá el éxito o el fracaso de los proyectos nacionales de globalización de las economías.

De lo anterior se deriva la necesidad de entender la reforma del Estado en una triple dimensión y no sólo en la perspectiva binaria o dicotómica que hasta la fecha ha tenido en México. La racionalidad económica ha gobernado la reforma estatal no sólo en la vertiente productiva a través de la privatización y la liberación comercial, sino también en la vertiente política, al propiciar una democracia representativa basada en la competencia pero sin sustento claro en un acuerdo entre los actores y sin institu-

ciones adecuadas para propiciar plataformas de acuerdo con lo fundamental.

La transición votada no sólo predominó sino que se impuso en prácticamente todas las formas políticas que dan cuerpo a la democracia mexicana, haciendo de lo inmediato la única dimensión temporal significativa para los protagonistas del intercambio político formal. En esta entrega se propone que una tercera reforma del Estado, esta vez en sus resortes e instituciones sociales básicos, le daría soporte a una economía cada vez más abierta y de mercado y a una democracia cada vez más competitiva.

A la vez, una reforma social del Estado serviría como acicate para modular a la economía y a la política, hoy absorbidas por visiones y reflejos puramente competitivos, incapaces de generar por ellos mismos reacciones e instituciones de protección de la sociedad y de la naturaleza misma. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de gran cambio universal del capitalismo, en la actual puede intentarse una planeación del “doble movimiento” de la sociedad del que hablaba Karl Polanyi.

Lo que está en juego hoy, con la globalización y el cambio técnico avasallador y fulminante, es desde luego la posibilidad de grandes saltos en la organización económica y política de las sociedades, pero también la de grandes descalabros sociales y ecológicos de alcance también global. Recuperar y actualizar esta dimensión protectora del Estado, para darle una imagen real y legítima de Estado social, es una condición relevante para asegurar su calidad democrática y para aprovechar nacionalmente la globalización y sus promesas.

La reforma social del Estado tiene una racionalidad económica que se ha soslayado en estos años acaparados por la busca de una transformación económica estructural a la que se cargó de apuestas imposibles de cumplir. Sin un mercado doméstico pujante y robusto, es inviable un crecimiento económico dependiente de las exportaciones que, a la vez, sea capaz de ofrecer los empleos que una población joven como la mexicana demanda. Por otro lado, como se ha sugerido, la reforma cuenta con lo que podríamos llamar una racionalidad “paradójica”.

Sostenerse en la globalización y hacer que la apertura externa trabaje a favor de la economía nacional, implica mucho más que la capacidad de absorción tecnológica que se pretende obtener y acrecentar con la inserción en el mercado global. Como en el pasado, asegurar educación pública y salud, así como protección social universal y promoción de capacidades para las capas mayoritarias de la población, puede probarse como un factor de desarrollo tan o más poderoso que el avance tecnológico, que nunca ha sido suficiente para explicar por sí mismo el progreso económico.

Con todas las mutaciones que trae consigo, la era global no difiere en este aspecto de las anteriores formas de desarrollo y expansión del capitalismo. Las formas específicas que esta dimensión social tendría que adoptar para incrustarse eficientemente en las nuevas condiciones del mercado y la acumulación, dependerán de la experiencia institucional y de la propia historia política nacional condensada ahora en el proceso democrático en curso. Lo que no puede dejarse de lado, es la pertinencia de replantear a la cuestión social contemporánea como un componente inseparable del curso del desarrollo globalizado que se ha impuesto en estos lustros.

La reforma que falta

Como se dijo arriba, la perspectiva temporal de este trabajo está dada por casi 30 años de esfuerzos estatales y sociales por realizar una “gran transformación” estructural hacia la globalización y transitar hacia la democracia representativa. En este lapso, se buscó también superar la marginalidad social con el apoyo de la riqueza petrolera descubierta en los años setenta y luego, al calor de las crisis de la década siguiente y de las dislocaciones producidas por el cambio estructural emprendido a partir de 1985, se ha buscado dejar atrás la pobreza extrema y superar la pobreza de masas que se ha apoderado del escenario social mexicano, urbano y rural, al despuntar el nuevo milenio y con él la era democrática de México.

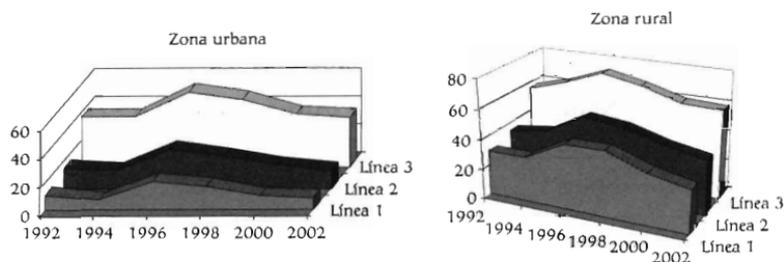
Tras largos y duros años de descalabros financieros, receso económico prolongado, esperanzas en el cambio económico hacia el mercado global y en el cambio político hacia la democracia, es preciso reconocer que la cuestión social de México, no obstante la enorme complejidad que imponen la demografía y la urbanización de la sociedad, sigue abrumada por la pobreza y el empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes, así como por grados de concentración de la riqueza y el ingreso injustificables en una sociedad moderna que se quiere democrática. Para algunos analistas, esta situación tiene una estrecha relación con la forma y el ritmo que adoptaron las reformas económicas del Estado, hechas en consonancia con el canon globalizador acuñado bajo el vocablo del Consenso de Washington.

Para Hernández Laos y Velásquez Roa, por ejemplo, este proceso de cambio ha conducido a una suerte de nuevo dualismo, en realidad a un “trialismo”, que segmenta a la economía política mexicana emergida del cambio estructural. Esto, a su vez, reclama una revisión drástica de la ruta reformista adoptada desde mediados de los años ochenta del siglo pasado. De optarse por una senda como la propuesta por estos autores, la reforma política encararía una de sus pruebas mayores, desde luego más allá de las sin duda enormes dificultades de normalización electoral y alternancia pacífica que enfrentó con éxito en el pasado reciente (cfr. Hernández y Velásquez, 2003, caps. 2, 5, 7).

Desde el mirador de la cuestión social, con cualquier hipótesis distributiva y sobre el crecimiento que se adopte, es claro que las reformas económica y política vividas por el Estado y la sociedad mexicana tendrían que afrontar revisiones significativas. Las cifras agregadas que se presentan en la gráfica siguiente, dan una idea aproximada del sustrato material tan adverso sobre el cual se desenvuelve la vida de los mexicanos, al cabo de las grandes transiciones por las que han pasado en los últimos lustros.

La magnitud de la pobreza registrada en estos años, no puede desvincularse de la prolongación de una de las tendencias históricas más acusadas de la sociedad mexicana. Esta es la concentración aguda del ingreso y la riqueza, que contrasta con los extremadamente bajos ingresos de la base de la pirámide distributiva.

HOGARES POBRES EN MÉXICO (% DE LA POBLACIÓN TOTAL)



La relativa compensación a este fenómeno mediante la expansión de los sectores sociales medios que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo pasado, se ha visto en estos años detenida por el lento crecimiento de la actividad económica general y por la aparición de un desempleo profesional masivo que no ha sido compensado por el cambio técnico registrado en las funciones productivas, favorable al trabajo calificado. Al combinarse la pobreza de masas y la concentración del ingreso, con un desempeño mediocre y un estancamiento relativo del crecimiento económico, dan una resultante ominosa en términos de cohesión social y estabilidad política, así como de la dinámica del mercado doméstico.

Mercado abierto y democracia representativa han constituido los pilares de la transición de la economía política mexicana, que se condensó y aceleró vertiginosamente al final del siglo xx. Con todo y su dinámica espectacular, sin embargo, estos vectores del cambio mexicano hacia una sociedad más abierta no han podido asegurar su propia reproducción ni la estabilidad y el mejoramiento progresivo de la vida social y pública del país.

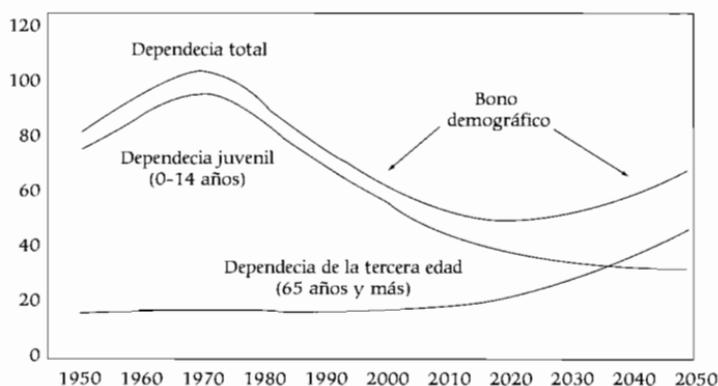
En particular, la transformación económica no ha podido crear las condiciones de existencia y seguridad colectivas que demanda una mudanza demográfica que empezaba a ofrecer nuevas y alentadoras oportunidades pero que se volvió una auténtica bomba de tiempo cuando estallaron las crisis económicas

más agudas que ha sufrido México (1982-1984; 1986, 1987; 1994, 1995). Hasta la fecha, el reclamo democrático nacional que se aceleró en esos años no ha podido tomar nota de este desafío fundamental.

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN MÉXICO

Deciles	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002
I	1.72	1.58	1.55	1.59	1.8	1.5	1.52	1.64
II	3.11	2.81	2.73	3.76	3	2.7	2.64	2.91
III	4.21	3.74	3.7	3.67	3.9	3.6	3.6	3.9
IV	5.32	4.73	4.69	4.64	4.9	4.7	4.59	4.92
V	6.4	5.9	5.74	5.68	6	5.8	5.7	6.12
VI	7.86	7.29	7.11	7.06	7.3	7.2	7.08	7.43
VII	9.72	8.29	8.92	8.74	9	8.9	8.84	9.25
VIII	12.2	11.4	11.37	11.34	11.5	11.5	11.24	11.86
IX	16.7	15.6	16.02	16.11	16	16	16.09	16.42
X	32.8	37.9	38.16	38.42	36.6	38.1	38.7	35.56

DEPENDIENTES JUVENILES Y DE LA TERCERA EDAD POR CADA 100 PERSONAS DE 15-64 AÑOS DE EDAD



Estos cambios en la estructura y la dinámica de la demografía mexicana repercuten directamente sobre la cuestión social relatada

arriba. El arribo de una sociedad de jóvenes adultos y la consecuente disminución de la dependencia infantil respecto de los mexicanos en edad de trabajar, ha sido presentado como un “bono demográfico” para México, si se considera que la “tercera edad” todavía no es significativa en monto aunque sí en dinamismo.

Este bono tiene que realizarse en un entorno de crecimiento económico alto, del cual depende el ritmo de crecimiento del empleo y, dadas ciertas condiciones institucionales y políticas, también su calidad. Hasta la fecha, sin embargo, el desempeño económico ha sido del todo insuficiente para crear los empleos requeridos mientras que las instituciones vinculadas con la calidad laboral han perdido fuerza o de plano toda vigencia. Entre 1982 y 2004, el producto interno bruto por persona apenas creció 0.5 por ciento al año, en tanto que entre 2001 y 2004 se estancó. Tras lustros de crisis y retrocesos, en 1998 se alcanzó el PIB por persona registrado en 1981, para superar este nivel en el año 2000. Sin embargo, con la recesión de los años siguientes se cancelaron estas ganancias y la recuperación de 2004 no ha podido retomar la tendencia alcista obtenida en los últimos años del siglo pasado.

Frente a estos desafíos demográficos y los resultados sociales reseñados, bien podemos preguntarnos ahora si no se debe elevar la mira en materia de política social y plantear la necesidad y la conveniencia de una tercera reforma, que le dé al Estado democrático el calificativo de Estado social. Sin esto, se reitera, resultará muy difícil fincar un estado democrático de derecho propiamente dicho y el desempeño económico en la globalización se verá sujeto a múltiples tensiones políticas y sociales, sin, por otro lado, contar con un mercado interno robusto y dinámico capaz de sostener las vinculaciones siempre azarosas trazadas con el resto de la economía global.

La “gran transformación” mexicana de los últimos lustros del siglo xx, va a ser puesta en entredicho por las convulsiones y reclamos provenientes de la pobreza y la desigualdad, ahora potenciados por la urbanización de la penuria colectiva, la ampliación de la comunicación de masas y, sin duda, por las vías abiertas por la democracia. La política democrática ha podido encauzar el con-

flicto pero no ha encontrado el cauce para superar progresivamente la pobreza y la inequidad. De aquí que se mantenga siempre latente la opción de la acción directa o de la revuelta social.

Es claro que estos panoramas generan inseguridad e incertidumbre a todo lo largo de la sociedad y pueden llevar a los inversionistas nacionales y extranjeros a revisar sus expectativas y planes de inversión. Este debería ser un argumento *prima facie* a favor de esta “tercera reforma” del Estado, destinada a reconstituir las relaciones sociales y los compromisos fundamentales de orden constitucional que tienen que ver con la seguridad y el bienestar de los mexicanos.

La reforma social, así, debería ser vista como una parte constitutiva, así como una asignatura pendiente, de las transiciones que cerraron el siglo xx mexicano. Es la “pata” que falta para que la mesa de la globalización mexicana pueda materializar sus ofertas de modernidad con democracia y bienestar.

A apuntar algunos lineamientos sobre esta tercera reforma del Estado, se dedica la parte principal de este trabajo.

CRISIS DE LA FORMA DE DESARROLLO, CRISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL

LA CRISIS del patrón de industrialización dirigida por el Estado, se hizo evidente en 1982 con la explosión de la crisis de la deuda externa. De aquí se derivaron profundas caídas en la actividad económica y el Estado pareció incapaz de afrontarlas con base en sus mecanismos tradicionales de mayor gasto e inversión públicos, promoción de nuevas actividades privadas apoyada en el subsidio o la creación directa de empresas estatales, o de nuevas convocatorias a la inversión internacional, por sí sola o asociada a los inversionistas locales. La fórmula del “capitalismo asociado” y articulado por el Estado posrevolucionario que había alcanzado su clímax en el periodo del llamado “desarrollo estabilizador” parecía haber llegado a su fin (cfr. Izquierdo, 1995, esp. caps. I y VI).

El sobreendeudamiento externo que afectaba a la economía, debido en buena parte a la caída de los precios del petróleo, estre-

chaba los grados de libertad o de plano impedía cualquier intento de reeditar una política de expansión deficitaria. A esto se aunaba el deterioro de la crucial relación histórica de solidaridad entre el gobierno y los empresarios, agravado por la nacionalización bancaria decidida por el presidente López Portillo en septiembre de 1982 y que había provocado una crisis de confianza mayor en el empresariado mexicano.

Esta solidaridad Estado-empresa, había sido la base de la eficacia política del “presidencialismo económico” mexicano y del sostenimiento de altas tasas de inversión y crecimiento por más de tres décadas. También había sido el soporte político principal del régimen de asociación con las empresas transnacionales que tan buenos resultados rindió a México en ese periodo (cfr. Cordera, 2000: 63-70).

Tanto desde el punto de vista político como fiscal y financiero, el Estado mexicano empezó a vivir entonces una crisis mayor que llevó a sus grupos dirigentes a intentar revisiones drásticas en sus estructuras y modos de relación con la economía nacional e internacional y con el resto de la sociedad. En poco tiempo, apurado por agudas oscilaciones económicas y financieras que parecían no tener fin; acorralado por los efectos materiales, sociales y mentales del destructivo sismo de 1985; sin haber podido resolver la “crisis de confianza” del empresariado, el Estado arrastró al país en su conjunto hacia los vericuetos de lo que se dio en llamar el “cambio estructural”, pensado para ir más allá del ajuste impuesto por la crisis de la deuda y definir una nueva inserción de México en la economía internacional. Luego se inscribiría este proyecto con puntualidad y entusiasmo en lo que se conoció como el Consenso de Washington (para una evaluación de la reforma económica, véase Clavijo, 2000, cap. 1).

Dentro de estas mutaciones del Estado, tuvo un lugar cada vez más destacado la que se dio en la política social que a partir de los años cuarenta del siglo xx se había practicado en México.

Esta política estaba estrechamente identificada con el modelo de industrialización dirigido y protegido por el Estado, que propició altas tasas sostenidas de crecimiento del producto y del

empleo formal por más de dos décadas. Luego de las profundas reformas estructurales promovidas por el presidente Cárdenas en los años treinta, que tuvieron un impacto significativo en la distribución de la riqueza rural y en los ingresos de las capas trabajadoras urbanas gracias al estímulo que el gobierno dio a su organización y lucha económica, se procedió a una racionalización de los compromisos estatales con el bienestar social y empezó la etapa “institucional” de las políticas de protección y compensación social.

Estas políticas debían sustituir las estrategias de reforma del régimen socioeconómico intentadas en las primeras décadas de la posrevolución. La institucionalización, concebida bajo una pauta política autoritaria, de “partido prácticamente único”, pronto abrió la puerta a modos corporativos de atención social que se reprodujeron a lo largo de décadas tanto en lo tocante a la oferta como a la demanda.

Las políticas sociales se orientaron fundamentalmente a los asalariados, en especial a los organizados en sindicatos, y se concretaban en la determinación de los salarios mínimos, el funcionamiento de los mecanismos de conciliación y arbitraje centralizados en el gobierno federal y, con cada día mayor presencia y protagonismo, en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en menor medida el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y, en un espectro menos sectorial o corporativo, en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y agencias similares destinadas a proteger el ingreso rural y obrero y abatir las presiones inflacionarias. Con la excepción relativa de esto último, puede decirse que la orientación dominante de la política social en este periodo no contemplaba de modo expreso a los ciudadanos que en número creciente no tenían acceso al empleo formal.

Por otro lado, la prestación de los servicios sociales básicos de salud y educación, seguridad social y apoyo a los campesinos, quedaron en manos de agrupaciones de trabajadores que devinieron pronto grandes sindicatos de servicio público. Por su papel en la función clave de legitimación del gasto estatal, estos sindicatos pronto reprodujeron la relación de subordinación vertical

respecto de los grupos dirigentes de la coalición revolucionaria, pero a la vez propiciaron la formación de fortalezas de poder corporativo en las que se sustentó la permanencia y reproducción del régimen político de presidencialismo autoritario heredado de la Revolución.

Esta pauta de política social dio lugar a una progresiva estratificación de los sistemas de salud pública y seguridad social, donde los trabajadores organizados con un empleo formal, afiliados a los organismos de seguridad social, tenían derecho a una amplia gama de servicios de calidad (relativa y descendente, pero por encima del promedio) de los que quedaba excluido el resto de la población. Debido sobre todo al impacto social de la mala distribución del ingreso, la educación sufrió también esta segmentación que fue reforzada por el régimen corporativo impuesto a los trabajadores del sistema educativo público.

A esta tendencia concentradora de las oportunidades y de los servicios para el bienestar, se sumaron en los años setenta la reaparición de la inflación y el crecimiento económico oscilante y, en los ochenta, una caída económica prolongada, la crisis fiscal, la exacerbación de la inflación y de las devaluaciones, y una incapacidad progresiva de la economía para generar empleos en el sector formal, incluso durante las fases de recuperación. A la ampliación masiva de la pobreza se unieron la aguda bifurcación del mercado laboral y la afirmación de la concentración del ingreso y las oportunidades.

Fue al calor de estas circunstancias adversas y hostiles, que el Estado puso en marcha una estrategia de revisión y renovación radical de sus formas y estructuras de relación y conducción de la economía y de la política. México entró de lleno a buscar su "gran transformación".

POLÍTICA SOCIAL SIN CRECIMIENTO: EL RETO DE LA EQUIDAD

LA TRANSICIÓN hacia una economía globalizada, abierta y de mercado, ha enfrentado con poco éxito los problemas sociales produci-

dos por el cambio demográfico, los heredados de la época de crecimiento acelerado y los agudizados por el cambio económico. Contrastan, en particular, los espectaculares logros en materia de exportaciones y el mediocre desempeño de la economía en su conjunto, que ha ido de la recesión prolongada a la recuperación efímera y oscilante.

Lo mismo podría decirse de los ritmos de la industrialización. De una parte, un acelerado crecimiento de las industrias vinculadas a la exportación a través de la maquila pero también de grandes y medianas empresas exportadoras propiamente dichas. De otro, una evolución extremadamente lenta del conjunto de la estructura industrial que registra índices de estancamiento y mortandad empresarial prácticamente desconocidos en la historia moderna de México.

En materia laboral, aparte de la explosión masiva de la informalidad laboral y la aparición de tasas de desocupación abierta inéditas en la experiencia económica de México, lo más notable es la ampliación de la brecha salarial por niveles de educación y categorías laborales, en favor de los más educados y en contra de los no calificados. La bifurcación entre la demanda por trabajo calificado y la que emplea al grueso de los trabajadores, conspira contra la equidad en los ingresos salariales mas no obligadamente contra el nivel general de ocupación, que en lo fundamental depende de las tasas generales de crecimiento del producto. Sin embargo, al combinarse largos años de receso o estancamiento económico con las transformaciones demográficas del últimos cuarto de siglo, ha surgido un empleo informal y marginal masivo y creciente, donde se dan cita todas las categorías laborales, de ingreso y, desde luego, sociales.

Por último, pero no al último. Al calor del cambio estructural de la economía, y en paralelo con el cambio político hacia una democracia representativa y pluralista, el movimiento laboral organizado tendió a perder peso político y social, así como relevancia en el mercado de trabajo. Este poder disminuido de los sindicatos forma parte de la matriz básica de la precariedad laboral y de las brechas de ingreso mencionadas. Dado el poder decreciente del

sindicalismo, los trabajadores poco o no calificados tienen menores posibilidades que antes de estar representados colectivamente; lo mismo ha ocurrido con los salarios mínimos, que se han rezagado sistemáticamente respecto de los salarios medios, a su vez fuertemente condicionados por la ampliación de la brecha salarial.

La devaluación sindical y el deterioro de los mecanismos institucionales tradicionales de compensación salarial “directa”, como lo eran el salario mínimo, los precios subsidiados de los bienes básicos, el acceso a la seguridad social, desembocan en una situación degradada del mercado laboral. El trabajo, así, no ha podido jugar un papel activo sobre la dinámica del nivel de ingreso general ni sobre la calidad de las relaciones sociales, para por lo menos compensar las dislocaciones que trajo consigo el cambio estructural.

En 2004, el 47 por ciento de la población ocupada obtuvo un ingreso mensual inferior a dos salarios mínimos y el 85 por ciento de los ocupados tuvieron ingresos mensuales inferiores a los cinco salarios mínimos. A partir de 1995, la ocupación informal rebasa a la definida como formal, protegida por contrato laboral y con acceso a la seguridad social. La remuneración a los asalariados dentro del ingreso total no agropecuario se ubica hoy en torno al 30 por ciento, mientras que entre 1960 y 1982 fluctuó entre el 38 y el 44 por ciento (Hernández y Velázquez, 2003: 210).

En suma: “El empleo asalariado protegido, que por muchos años fue uno de los pilares de la clase media urbana, ha perdido su condición de liderazgo, se ha vuelto una variable de alta volatilidad y pasó a convertirse, por primera vez en el trienio 2001-2003, en expulsor de mano de obra protegida hacia la informalidad, el desempleo abierto y la exclusión social” (Samaniego, 2005: 81).

La corrosión observada en el mundo del trabajo se vincula estrechamente con el desbordamiento de los sistemas de seguridad social tradicionales, aquejados por una rampante fragilidad financiera y altamente dependientes del empleo formal. En las condiciones descritas, es claro que estos sistemas están cada vez más restringidos para dar cobertura satisfactoria, oportuna y de

calidad, no se diga a la ciudadanía en su conjunto sino a los trabajadores que por ley tienen derecho a esos servicios.

En medio de estas vertientes deterioradas del desarrollo social, quedaron los grandes aparatos públicos destinados a la salud y la educación, donde se atiende al grueso de la población. Estos aparatos sufrieron los rigores del ajuste fiscal, sobre todo en los años ochenta, y resintieron demandas crecientes de servicios que no podían atender o lo hacían con cargo a la calidad de los mismos. Esta demanda provino y proviene de la población que crece “naturalmente”, de la que era expulsada de los sistemas de seguridad social y se volvía “informal” y sin cobertura, y de la que veía disminuir sus ingresos o de plano se empobrecía y no tenía con qué sufragar de modo individual, los gastos en educación o salud.

La crisis de la política social, junto con la explosión de la pobreza extrema en la “década perdida” de los ochenta, obligó al Estado a hacer reformas que fueran compatibles con la necesidad de ampliación del alcance de los servicios esenciales, así como con la de atender de inmediato a los núcleos que se habían empobrecido. Esta emergencia justificó como inevitable intentar una racionalización inmediata en el uso de los recursos humanos y financieros, impuesta por lo demás por las restricciones macroeconómicas.

Esta racionalización, se implantó sobre todo en la última década del siglo pasado. Su misión ha sido definir mejor los grupos-objetivo de la acción gubernamental, precisar el tipo de apoyos que pudieran incidir eficazmente en la superación de los problemas de pobreza extrema, y crear condiciones que permitan una incorporación plena a los mercados laborales que se ampliarían con la recuperación del crecimiento sostenido. Sin embargo, lo que se vio como el fruto de una emergencia, se ha vuelto una costumbre y hasta una rutina, al constatarse que el crecimiento global de la economía no podía alcanzar pronto las tasas sostenidas que se estimaban necesarias para superar, mediante el empleo, las cuotas de pobreza provocadas por los descalabros productivos y el propio cambio estructural.

En una primera ronda de esta revisión, asociada con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) impulsado por el presidente Salinas, se intentó combinar esta racionalización del gasto público con una movilización de los grupos involucrados o detectados por el Pronasol. Sin embargo, el programa fue estigmatizado políticamente como instrumento electoral del gobierno y al no lograr convertirse en un componente de una política social de Estado propiamente dicha, siguió la suerte de su principal promotor que era el Presidente.

Con la sucesión presidencial de 1994, marcada por la violencia política y una acentuada fractura dentro del grupo dirigente del Estado, así como por la gran crisis económica de 1994-1995 (el "efecto tequila"), esta combinatoria de racionalización financiera y técnica y movilización social fue desplazada por enfoques cada vez más imperativos de focalización del gasto y del conjunto de la acción estatal en lo social. Empezó a hablarse de desarrollo y capital humano, así como de transparencia estricta en el uso de los recursos públicos, en especial en todo aquello que tuviese que ver con el campo electoral que se vio sometido a grandes reformas a partir de la crisis política de 1994.

La focalización, alcanzó en estos momentos de gran emergencia política y económica su máximo grado de legitimidad, y su eficacia empezó a ser reconocida, o aceptada con resignación, por prácticamente todos los actores políticos, sociales o comunitarios involucrados en la política social. Se ha avanzado mucho en este aspecto y los métodos de estudio, contabilidad y evaluación de la pobreza y de las acciones destinadas a su superación han logrado niveles de sofisticación y complejidad notables.

Con todo, la focalización no ha podido convertirse en un sustituto efectivo de los renglones "clásicos" de la política social, como la educación, la salud o la seguridad social públicas. Menos aún si se consideran los propósitos de vocación universalista que siguen presentes en el discurso y la tradición social mexicana y en los propios dictados y compromisos generales consignados en la Constitución.

Son muchos los factores a considerar en esta dialéctica. Sin duda, el peso de los sindicatos públicos involucrados en la gestión

de la política social es enorme y por sí solo impide operaciones de tabula rasa como las implicadas en una hipotética "generalización" de la focalización. Otro elemento a considerar es el tamaño de la población afectada por diversas categorías de pobreza y, cada día más, el crecimiento y magnitud de la población urbana y de las zonas y comunidades que resienten pobreza y carencia de bienes indispensables para vivir en las ciudades.

Otro aspecto del problema está representado por la migración dentro y hacia fuera de México, que implica tratamientos específicos pero que, sin embargo, rebasan de inmediato los empeños focalizadores propiamente dichos. Aquí se habla de regiones enteras; barrios con poblaciones millonarias; juventudes que en su mayoría no tienen empleo formal ni acceso a la educación media superior y superior: un abanico de retos masivos que reclama atención y estrategias congruentes con su tamaño y dinámica.

Esta incapacidad de sustitución de la universalidad por la focalización en la política social, se hace más evidente si se toma en cuenta la diversificación laboral y de hábitat alcanzado en México en las últimas décadas, así como la expansión imparable de las comunicaciones masivas. Con la democracia, esta situación de penuria de masas se agudizará y planteará nuevas rondas de reclamo político de servicios sociales universales.

En los inicios del nuevo milenio, vuelve a acreditarse que el crecimiento del empleo es el camino principal para elevar el nivel de ingreso y mejorar su distribución dentro de la nueva forma de crecimiento. Sin embargo, también es cada vez más claro que la pauta conocida de empleo formal puede probarse irreplicable, al menos en la magnitud requerida para alcanzar metas progresivas de equidad y bienestar y dar cabida a los millones de jóvenes que se incorporan anualmente al mercado de trabajo.

La demografía es en este sentido más que elocuente. De hecho, son los cambios que han tenido lugar en la dinámica y estructura de la población, los que con más contundencia plantean y plantearán retos mayúsculos al cambio económico, a la democracia alcanzada y, desde luego, a la política social que vaya o pueda diseñarse en los años por venir.

Sin renunciar al objetivo de crear con celeridad más puestos de trabajo formales, cuya viabilidad no ha sido descartada seriamente hasta la fecha, lo que hoy surge como un gran desafío al Estado es una *ciudadanización* de los derechos sociales. De aquellos tradicionalmente asociados al trabajo organizado en torno al contrato y los sindicatos, pero también los que la propia evolución y globalización de la sociedad mexicana ha hecho emerger en el horizonte político y el imaginario colectivo.

Las estrategias pueden ser diversas, sometidas como están y estarán al drástico problema de financiamiento público que México enfrenta, tanto para la acumulación de capital como para sostener la legitimidad de la democracia y del Estado. En cualquier caso, sin embargo, el pivote de la estrategia elegida tendrá que ser una universalización de los derechos sociales, la cual, en realidad, nunca se adoptó realmente como objetivo de la estrategia de desarrollo anterior ni de la política social que la acompañó.

En esta perspectiva, determinada por la mudanza demográfica, la economía política del cambio estructural y las nuevas configuraciones discursivas y simbólicas que la democracia ha implicado e implicará para el sistema político, recaen sobre la política social exigencias mayúsculas: no sólo tiene que contribuir a que los sectores más vulnerables y pobres de la población cuenten con las condiciones mínimas para un piso básico de educación, salud y alimentación; también debe abocarse a crear las condiciones necesarias para una movilidad y una participación sociales que conduzcan a nuevas y mejores oportunidades para todos, los más pobres sin duda, pero también los otros sectores de la sociedad que viven precariamente y sin seguridad.

Estas exigencias y la urgencia de rigurosas revisiones y redefiniciones, se acentúan si se toma en cuenta lo realizado después de la década perdida de 1980-1990. En los años que la siguieron, el gasto social aumentó considerablemente hasta llevar a pensar que se daba no sólo una recuperación sostenida sino que se alcanzaba una nueva plataforma en materia del compromiso estatal con la cuestión social. Lo mismo puede decirse de la ampliación y la innovación institucionales buscadas por el Estado y que hoy se

condensan en los programas y las estrategias para el desarrollo social y humano.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), no fue sólo una traslación burocrática de funciones y recursos, que sin duda la hubo; tampoco fue una mera operación política contingente, vinculada a la sucesión presidencial de 1994, que también ocurrió; más que nada, el establecimiento de esa secretaría trajo consigo la implantación y el desarrollo de un nuevo paquete de compromisos políticos que emanan de la erosión del viejo pacto social forjado en los años de la posrevolución y del crecimiento industrial protegido, pero que a su vez implican la necesidad de una revisión a fondo de dicho compromiso histórico.

En general, puede decirse que tal y como se ha dado, con las consabidas deficiencias de asignación y las insuficiencias en el monto total, el gasto social ha podido paliar los efectos más nefastos que el cambio estructural y el ajuste han tenido sobre los pobres. Todo indica que este papel de salvataje más que compensatorio, tendrá que mantenerse y afinarse aún en la hipótesis lejana de una recuperación económica sostenida y acelerada.

Sin embargo, la magnitud de la pobreza que rebasa la indigencia o la pobreza extrema, su creciente urbanización y los efectos implacables de las oscilaciones económicas sobre vastos sectores de población no protegidos, obligan a ir más allá de la focalización y la atención emergente. Actualizar los objetivos y criterios de universalidad, a su vez, obligan a llevar la reflexión mexicana sobre el desarrollo social más allá de la economía y el crecimiento, hacia las dimensiones de la solidaridad social moderna y de una concertación política iluminadas por una ética pública y laica que el discurso anterior del desarrollo, junto con el que acompañó al cambio estructural, dejaron en buena medida de lado.

De inmediato, como lo ha planteado la CEPAL, urge echar a andar un diálogo social, dentro del cual la tarea inconclusa de la equidad y el "talón de Aquiles" del empleo, tendrían que ser las prioridades de una agenda acosada por reclamos y restricciones de todo tipo. Será crucial, para que este diálogo tenga lugar, construir un marco ético público que parta del reconocimiento expreso de

la actualidad de los derechos civiles y políticos así como la de los derechos económicos sociales y culturales (DESC). Estos derechos, como lo postula la ONU, responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación y en una perspectiva dinámica e histórica deben verse como indivisibles e interdependientes (Jusidman, en ONU, 2004, cap. 4).

Al poner la equidad en el centro del desarrollo mexicano en la globalización, podría elevarse el diálogo a niveles de ambición histórica, y también de alta tensión política y social: sin una perspectiva de equidad, en lo económico y lo social, en estos tiempos convulsos de cambio mundial y de unificación profunda del globo, no hay ciudadanía ni democracia que duren.

LA REFORMA SOCIAL

EL MÉXICO de las transiciones, tiene pendiente la realización de una reforma social. En más de un sentido, debería verse a esta reforma como la culminación, de la “gran transformación” mexicana del fin del siglo. El punto de partida de esta reforma, debería ser una reflexión cuidadosa sobre el hecho de que, junto con los aumentos en el gasto público social y el avance institucional, la pobreza se mantiene en grandes números y la desigualdad marca al conjunto de la vida social y afecta con agudeza a las ciudades.

De entrada, esta tercera reforma del Estado tendría que buscar de inmediato superar los estragos sociales que acompañaron la reforma económica, como una condición para darle a la reforma política miras más amplias. Así, la reforma tiene que entenderse articulada con el quehacer y el debate político más general, así como con el sistema económico en su más amplio sentido.

De modo inevitable, México tendrá que vivir en el mundo inestable e incierto determinado por una globalización sin instituciones globales. Este es, sin duda, el gran faltante de la época, pero sólo puede subsanarse si se dan esas recuperaciones en la acción colectiva y la concepción amplia del Estado.

La ampliación del número de habitantes que vive debajo, o apenas por arriba de la llamada pobreza extrema, junto con la aguda concentración del ingreso imperante, son dos de los más poderosos argumentos en favor de una política social de amplio y ambicioso espectro. Sin embargo, ni la magnitud de la pobreza ni el reconocimiento público que de ella se hace, han llevado a acciones de Estado que asuman la centralidad política (y ética) de las carencias que condensan la cuestión social contemporánea. La necesidad y la voluntad de actuar, se topan una y otra vez con restricciones reales o supuestas que es preciso reconocer, no para fomentar la resignación política sino para explorar caminos institucionales y políticos que hagan de ese reconocimiento la fuente de nuevos conocimientos y diseños estratégicos, que abran posibilidades y potencialidades no exploradas o soslayadas.

La adversidad ideológica y política que encarará la reforma social, de ponerse en marcha, tiene una fuente muy poderosa en la manera como se ha estructurado el proceso globalizador. Algunos de los aspectos de este proceso que son pertinentes para nuestro estudio serían los siguientes:

En la vertiente económico-financiera de la globalización, hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de grados de libertad del Estado para operar con déficit, las difíciles modalidades del endeudamiento internacional, la creciente importancia del riesgo político en el financiamiento internacional de los países, etcétera. La posibilidad de que los capitales “voten con los pies” se ha ampliado enormemente y el jaque cambiario a los estados está plenamente instalado en el mundo de las finanzas.

En una segunda vertiente de la globalidad, una reforma como la requerida tiene que contar con la doble emergencia de la ciudadanía democrática y de la individualidad económica. Ambas, tienden a desbocarse en un individualismo que es fuente de múltiples rechazos a toda acción pública, pero que a la vez estimula una diversificación explosiva del reclamo social. Así, se critica y sataniza al Estado, a la política y los políticos, a la vez que se exige

más gasto público, más apoyo estatal frente a la competencia, más compensación ante el ajuste.

De esta problemática, aquí apenas insinuada, surge una abrumadora dificultad para la gestión estatal de la existencia social. No se trata sólo de las dificultades financieras conocidas, sino de los grandes problemas que entraña definir desde el gobierno las necesidades básicas de la gente, que se pretende sean generalizables y permitan delinear políticas públicas de alcance colectivo o general.

La lucha contra la pobreza, que busca superar carencias e insatisfacciones que se consideran elementales o básicas, tiene que lidiar ahora con una acelerada diversificación de expectativas, gustos, opciones y experiencias en el propio universo de los pobres, que impiden una normalización simplista de la calidad y la intensidad de la necesidad que se considera no satisfecha. La conciencia de esta situación embarga a los expertos, que intercambian experiencias y proyecciones con sus colegas del resto del mundo, pero se deja sentir con fuerza en las poblaciones pobres, cuyos lazos de comunicación con el entorno mundial son, a pesar de su pobreza, múltiples e intensos.

La globalización es un proceso inconcluso. Pero de ella emanan ya determinaciones profundas de la sensibilidad colectiva de grandes masas, en los espacios desarrollados y afluentes, pero también en los países pobres y en desarrollo.

La temática a que nos refiere esta dimensión simbólica y cultural del proceso, rebasa los límites de esta comunicación. Sin embargo, no sobra insistir en que tal vez sea en esta vertiente donde mayores complejidades puedan descubrirse para el diseño y la puesta en acto de una reforma y una política social como la requerida.

En adelante, se anotarán algunas de las restricciones domésticas más notorias. De reconocerse como restricciones susceptibles de ser removidas por la acción pública, podrían servir de palancas de fuerza para confrontar las restricciones que provienen de la globalidad y que suelen presentarse, en realidad sin mucho fundamento, como inamovibles. Esta dialéctica, sin embargo,

sólo puede hoy ponerse en movimiento a través de las políticas nacionales.

En primer término, es preciso reiterar la que se refiere a la insuficiencia de los recursos públicos. Los impuestos, su estructura y administración, así como la eficacia recaudadora en general, son insuficientes para desplegar una política de real compensación social, que además busque afectar algunos de los núcleos duros en que se basa la reproducción de la desigualdad y la pobreza. El “pacto fiscal” propuesto por la CEPAL podría tener en este terreno su soporte más vigoroso, pero no se ha logrado convencer a los principales actores políticos de la conexión virtuosa que puede haber entre la superación de la carencia social y el fisco que es necesario para llevarla a cabo.

Bajo cualquier supuesto, lo cierto es que la reforma política del Estado no puede declararse concluida sin un pacto fiscal de envergadura que involucre, desde el principio, los impuestos y el gasto. Sobre los primeros, hay que insistir en que nunca se avanzó lo indispensable en los impuestos al ingreso y a la riqueza, y que tal vez sea por eso que no logren legitimidad suficiente las propuestas de gravar de manera generalizada el consumo. De seguir por esta senda, que relega tareas pendientes, la cuestión fiscal no puede sino redundar en un agravamiento del conjunto de la cuestión social, al tener que cargar desproporcionadamente el financiamiento público sobre los alimentos y las medicinas de los pobres, los peor nutridos y los más proclives a la enfermedad.

En segundo lugar, está la manera como tradicionalmente se ha entendido la asignación del gasto público y su acentuada inflexibilidad para cumplir propósitos de compensación y desarrollo sociales. El gasto no sólo está constreñido por las directrices macroeconómicas adoptadas ante el ajuste y la globalización (o impuestos por ellos), sino por la forma en que está organizada la administración pública.

No se necesita ir muy lejos en el análisis presupuestal para concluir que una buena parte de lo que se gasta en los renglones sociales se diluye en sueldos y salarios que, a su vez, sustentan la prestación de unos servicios que no van, por necesidad, a los más

pobres. Aquí, temas como el del trabajo público y su organización, el papel de los sindicatos estatales, el lugar del conocimiento experto y especializado y el de la participación social correspondiente, adquieren particular relevancia: lo que está en juego es la eficiencia del gasto, pero también su eficacia para acometer los objetivos prioritarios de combate a la pobreza extrema y de avanzar por los caminos de la equidad.

El resto del gasto público, en especial el destinado a la infraestructura, no tiene prácticamente nunca entre sus criterios de asignación a la cuestión social. Los objetivos son demasiado generales, y las demandas sociales que influyen en las decisiones gubernamentales tienden a provenir de otros sectores y regiones, no de aquéllos donde campean la carencia y la desigualdad. Con la descentralización o federalización del gasto público, estas disonancias tenderán a acentuarse, porque en el nivel local la “voz” de los pobres no es necesariamente la más escuchada, aunque esté más cerca de quienes deciden cotidianamente.

Si la equidad y la superación de la pobreza van a ser prioritarias, su jerarquía debe plasmarse en la distribución presupuestaria, buscando combinaciones eficientes entre el gasto vinculado a la compensación y el alivio de la pobreza extrema, y el gasto destinado a formar capacidades y libertades. Este enfoque supone ir más allá de los conceptos de capital humano en boga, en especial en lo tocante a los criterios temporales y sociales para asignar los recursos.

Aparte de diseñarse para evitar en lo posible la agudización de los conflictos entre los pobres, y entre éstos y los servidores públicos directamente relacionados con la producción de bienes y servicios pertinentes, el gasto social debe “blindarse” respecto de la coyuntura, mediante presupuestos plurianuales y a través de la redefinición de los conceptos fiscales en boga, por ejemplo haciendo “no programables” (es decir, no reducibles con cargo a la contingencia), gastos en renglones que se consideren fundamentales para defender a los pobres y para garantizar una continuidad real en la formación de sus capacidades esenciales. La demografía señala con énfasis a las mujeres y los niños como el objeto mayor de la reasig-

nación; sin embargo, la reproducción intergeneracional de la pobreza sólo podrá diluirse en la medida en que se incorpore a las cohortes, crecientemente mayoritarias, de adultos jóvenes a este esquema de prioridades.

La política para la reforma social, debe tener en el presupuesto público un espacio privilegiado para dirimir opciones y forjar acuerdos sociales y económicos de amplio espectro. En este sentido, el presupuesto debe convertirse en un vehículo ambicioso para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazo, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la construcción y redefinición de su futuro.

En el presupuesto se da cuenta del acuerdo político al que las sociedades han podido llegar en un momento dado, así como de las prioridades que se adoptan para enfrentar una cuestión social que al agudizarse puede poner en el banquillo a la democracia misma. De aquí la urgencia de regresarle al presupuesto de egresos su "dignidad clásica", esta vez desde el mirador del desarrollo social.

Por último, pero no al último. Tanto desde el punto de vista de la política social, como desde el de la política económica para el desarrollo, se otorga hoy una insistente centralidad a la educación, que busca concretarse en el presupuesto. Transformación productiva, equidad, ciudadanía y democracia, implican enormes dosis de educación a todo lo largo de la escala vital y, desde luego, grandes modificaciones en la forma como la educación se entiende, produce y transmite.

Sin embargo, es preciso que se asuma con claridad el punto de partida para este esfuerzo por la educación al que se convoca en todas partes. La educación aparece hoy escindida dentro de la esfera pública y entre ésta y la privada, a la vez que determinada por una segmentación social que acorrjala los proyectos educativos y los lleva a reproducir la segmentación original. Más que una panacea, la educación forma parte del reto de la equidad y la pobreza de masas que enfrenta México.

En tercer término, está la discontinuidad en el universo de la pobreza. En el medio rural, esta discontinuidad desemboca en

una profunda desarticulación que reproduce situaciones de marginalidad y dualismo extremos, mientras emerge una nueva ruralidad con una serie de desafíos apenas reconocidos por las políticas sociales. De cara a recursos escasos y segmentados en su asignación, tiende a agudizarse el reclamo colectivo corporativo o sectorial, en ocasiones también regionalizado, donde los que suelen perder son los más afectados por la pobreza extrema, que son también los menos organizados y carentes de voz pública.

EL PANORAMA DE LA REFORMA

LA REFORMA social del Estado, no puede concebirse como una política institucional “paralela” a lo que se dice y decide en la democracia y se calcula, invierte, produce y se reparte en el mercado. Tiene, para adquirir credibilidad y vida propia, que incrustarse orgánicamente, mediante la política democrática y la construcción institucional, en la organización económica y el discurso de la política.

Sólo mediante esta incrustación en la economía política, será posible imaginar la erección de un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le dé al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más sólidas que las actuales, en buena medida heredadas del desarrollo anterior y minadas agudamente por la forma que adoptó la mudanza económica hacia la globalización. La retórica democrática, tendrá que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso; ver y proponer este reclamo como una parte consustancial de la democracia moderna que se busca construir. Sólo así, las inevitables tensiones entre equidad, democracia y crecimiento, adquirirán una cierta “normalidad” política y social para superar la radical disonancia que hoy las caracteriza.

La reforma que falta, tiene que ser parte de una ambiciosa operación de economía política y no sólo una obra de ingeniería institucional o financiera, como las que se han llevado a cabo en los temas de las pensiones o la seguridad social en general. A pesar de sus logros innegables, lo mismo podría decirse de los diversos programas de superación o combate a la pobreza emprendidos en

su mayoría bajo los criterios de precisión y focalización en objetivos y asignación de recursos.

Lo social, en este enfoque, tiene que dejar de ser el residuo de lo económico o la referencia contingente del discurso político. Tiene que abrir paso a una “mesa de tres patas” como metáfora para el desarrollo futuro y dejar atrás la dicotomía que tradicionalmente se considera como propia de lo moderno (la economía *versus* la política). En esta operación conceptual y política, es donde se juega la suerte del equilibrio dinámico, que no se ha alcanzado, entre democracia y capitalismo abierto y global. También se juegan el destino y el carácter, el perfil y la calidad de vida, de una sociedad que no ha podido actualizar e implantar los mecanismos de corrección y defensa de su existencia colectiva.

México puede plantearse de manera realista la superación productiva y racional, no voluntarista, de restricciones como las reseñadas. En particular, no puede renunciar al objetivo de aumentar más y pronto las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres, por la vía fiscal clásica y a través de otros mecanismos de solidaridad. El gasto público compensatorio, tan deturpado en estos tiempos, no sólo es imprescindible ante la contingencia y el ciclo, sino fundamental para darle a la cohesión social tan vulnerada visos mínimos de realismo y credibilidad.

Tampoco puede abandonarse el propósito histórico de modificar la distribución de los frutos del crecimiento, mediante la acción e intervención de un Estado fiscalmente sólido y, desde luego, gracias a una economía cada vez más robusta que no tenga que crecer gracias a una productividad basada en salarios miserables y empleo escaso y precario. La acción colectiva, por su parte, se ha visto aletargada por los recesos y las oscilaciones pronunciados de estos años, o de plano contenida so pretexto de impulsar o sostener la competitividad en los sectores exportadores más vulnerables a la competencia exterior. La acumulación de los frutos, como se dijo, redundó en una mayor concentración que no se ha visto compensada por mejores niveles de vida en la base de la sociedad.

La capacidad institucional de intermediación del conflicto social, más o menos corporativa y estatalista de la época del crecimiento industrial protegido, quedó en el limbo en estos años de cambio. Parece haber quedado suspendida entre la esperanza de un crecimiento mayor y los complejos y veleidosos mecanismos de representación de intereses de la democracia. La esperanza no se concreta y, en buena medida por eso, los mecanismos democráticos encaran desgastes “precozes” que no tienen correspondencia con el nivel de ingreso o de bienestar logrado históricamente por el país.

Esta dialéctica es portadora de más presiones sobre una cohesión social y nacional de por sí debilitada por el cambio económico. La significación que en este laberinto tiene la política no tiene por qué exagerarse. Sin una política inspirada por la meta de construir acuerdos fundamentales, que tengan como eje la cuestión social, el laberinto sólo puede ser el de una mayor soledad para México, en los tiempos de la globalidad.

En este sentido, hay un aspecto que suele desestimarse pero que resulta clave para el despliegue realista y sustentable de un discurso destinado a reforzar los compromisos del Estado con los pobres y necesitados, así como para la creación de una sociedad habitable y adjetivada por la equidad. Este aspecto tiene que ver con los valores y la ética que acompañen o no a los esfuerzos de política social.

Sin participación social, en especial de los directamente involucrados en los programas, los esfuerzos presupuestales encuentran pronto sus límites; pero, a la vez, sin una conciencia pública amplia del problema social y sin un compromiso del conjunto de la sociedad y de sus élites en la materia, no hay contribución fiscal capaz de soportar dichos esfuerzos.

Para esta recuperación valorativa de la política social es crucial rescatar la importancia central de la equidad, no sólo para la calidad de la expansión económica buscada sino como el sustento de una expansión de la ciudadanía vinculada a la consolidación de un efectivo orden democrático. Esta ciudadanía que emerge y se renueva, reflejo de una sociedad que cambia, se ve acosada por lo que la CEPAL ha llamado la “ecuación pendiente” del desarrollo

latinoamericano después del gran ajuste de los ochenta: una relación eficiente y productiva, creativa podría añadirse, entre ciudadanía, igualdad y cohesión social (CEPAL, 2000, cap. 2).

Al reflexionar sobre la complejidad de esta asignatura pendiente, es obligado remitirse al sistema institucional y político donde se toman las decisiones sobre la economía, así como al orden democrático que precariamente se ha erigido en los últimos años. En cualquier tipo de régimen económico, la relación entre la economía y la política está sujeta a tensiones cuyos desenlaces no están nunca resueltos de antemano. Es por ello que la construcción de fórmulas de entendimiento dinámico entre estas esferas fundamentales de la vida social, es un imperativo a cumplir en la persecución de un desarrollo social estable y con equidad.

Cada vez es más claro, por otro lado, que en una economía abierta y de mercado esta sintonía, inevitablemente conflictiva, se vuelve una pieza maestra para asegurar que la competencia y la inserción internacional rindan los frutos que se espera de ellas. Esta sintonía es esquivia y frágil.

Al final de cuentas, depende del entramado institucional de la organización democrática y de su reproducción en el Estado y en la vida social. Es decir, de un "mecanismo" político-económico capaz de gobernar el mercado y, a la vez, de someter el Estado y el poder económico y social a los criterios y exigencias del contexto democrático que emerge. Estas exigencias suelen aparecer asociadas a la expansión del discurso de igualdad ante las leyes y en la política que es propio de la democracia moderna.

En el proceso de construcción de este sistema se encontrarán las grandes "pruebas de ácido" para la propuesta de un desarrollo humano con equidad y ciudadanía democrática. El modo, o mejor dicho, los modos, que puedan encontrarse para despejar estas ecuaciones, definirán la calidad y el espesor de la modernidad democrática, pero también económica, que México pueda alcanzar en los próximos años.

Lo que aparece hoy como un bloqueo mayor a estos panoramas reformistas, más que como una restricción capaz de estimular nuevas iniciativas políticas, es una conducta visible y agresiva

de los grupos dirigentes y dominantes de afirmación y exclusión social, que paradójicamente se despliega en reiterados reflejos conservadores, de defensa política y de huida económica transfronteriza. Por desgracia, hasta ahora esta conducta y estos reflejos se han transmitido sin gran dificultad a buena parte de las franjas intermedias de la sociedad, gracias a una sensibilidad colectiva aletargada por el estancamiento y angustiada por la repetición de traumas cambiarios y tragedias del desarrollo. Es en esta conducta, que parafraseando a Galbraith se ha vuelto una bizarra “cultura” de la satisfacción y de los satisfechos, donde radica la principal contaminación del ambiente estatal y nacional mexicano.

Volcadas al exterior y hacia un futuro cosmopolita vago pero que se concibe como excluyente, las élites mexicanas se han desprendido de la obligada, aunque casi siempre precaria, conciencia de interdependencia social interna, a la vez que se ha agudizado su sensación de depender cada vez más de sus relaciones de grupo y clase con el exterior. Cuando esto no se concreta en una aceptación o unas asociaciones efectivas, como sucede en la mayor parte de los casos, no se renuncia a la opción foránea, sino que se la convierte en una sistemática, a veces frenética, adquisición de activos, financieros y de otra índole en el exterior.

Por otro lado, la “culpa” por la pobreza o la desigualdad se ha difuminado en la nueva sociedad de ciudadanos “individualizados”, o ha encontrado en el Estado desarrollista o en el modelo de desarrollo anterior a los principales villanos. No hay un sentido de la responsabilidad de grupo, que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social.

Como, además, el nuevo modelo apunta hacia tipos de Estado instrumentales o administrativos, despojados de capacidades sustanciales de intervención redistributiva, hacia adelante la responsabilidad pública se diluye o queda en las manos de una sociedad civil imprecisa y desarticulada. Junto con esto, los instrumentos y mecanismos públicos, estatales y no estatales, nunca

parecen suficientes o eficientes para acometer cruzadas vigorosas y de largo plazo para superar la pobreza y paliar la desigualdad.

La democracia representativa, por su parte, puede reforzar, sin quererlo, estos resultados que muchos prefieren presentar como “sistémicos”. De entrada, el Congreso de la Unión y cada día más los congresos locales, presionados por los intereses dominantes o sujetos a la exigencia de disciplina de las agencias multilaterales, dan lugar a esquemas presupuestales que obligan a racionar primero lo destinado a la cuestión social.

Al aceptar como dados los múltiples requisitos de asignación que trae consigo la estabilización macroeconómica permanente, al insistir en que la inminencia de un relanzamiento del desarrollo obliga a poner por delante las demandas de infraestructura y otros gastos no directamente vinculados con la carencia colectiva, los congresos consagran y hasta “legitiman” una distribución de los recursos públicos que siempre o casi siempre desemboca en postponiciones sin fecha de término de proyectos trascendentes de desarrollo social. Se configura así, desde la democracia, una situación que potencialmente la niega, al coadyuvar a la reproducción de los desiguales que la política pretende igualar.

Para enfrentar este bloqueo enmarañado, que es sobre todo un bloqueo mental y de la sensibilidad dominante, es preciso concebir a la reforma social como una empresa civilizatoria que abarque al conjunto de la sociedad y haga explícitas las implicaciones socialmente nocivas de esas mentalidades. Nada asegura hoy que esto ocurrirá gracias a la emergencia súbita de otro “consenso” negativo, como el que facilitó los primeros pasos del cambio estructural para la globalización. Pero la conversación entre economía y política, entendidas como mercado y democracia, no puede enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente si acepta como hipótesis de trabajo inamovible una despolitización intencionada y sistemática de la desigualdad social y la pobreza de masas. Se trataría de una negación militante de la realidad nacional que tarde o temprano niega la posibilidad de una democracia habitable.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL-Naciones Unidas, Equidad, desarrollo y ciudadanía, Colombia, CEPAL Alfaomega, 2000.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *La situación demográfica de México*, México, Conapo, 2000.
- CORDERA CAMPOS, Rolando, "Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo", *Configuraciones*, núm. 2, México, julio-septiembre de 2000, pp. 63-70.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique y Jorge Velásquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza, lecciones de la experiencia mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés Editores, 2003.
- VALDÉS, Luz María, *Población: reto del tercer milenio*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- IZQUIERDO Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- CLAVIJO, Fernando, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- JUSIDMAN Clara, "Derechos económicos, sociales y culturales", en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2004, cap. 4.
- SAMANIEGO, Norma, "El mundo del trabajo. Una estructura en terrenos movedizos", *ECONOMÍAUNAM*, núm. 4, México, enero-abril de 2005.

[Chiconcuac, Morelos, 13 de marzo de 2005]

Dilemas de la transición y el desarrollo en México

MÉXICO ha intentado realizar en las últimas décadas por lo menos dos grandes transformaciones. Por un lado, se encuentra la transformación política que significa el paso de un régimen de partido hegemónico, surgido de la Revolución mexicana y que tuvo en la figura de un Presidente fuerte y un partido de Estado sus dos piezas claves. Este régimen ha dejado de funcionar gradualmente al surgir un sistema de competencia de partidos a nivel federal y estatal, después de largas luchas y conflictos políticos muy graves. Además el Presidente desde 1997 no cuenta con una mayoría en el Poder Legislativo, por lo que el viejo poder omnímodo del Ejecutivo ha tenido que adecuarse a estas nuevas condiciones. Podríamos decir que el viejo régimen político marcó toda una etapa histórica del país, dejando lo que llamaríamos una matriz de rasgos autoritarios de la que se desprendieron las principales instituciones políticas, de reglas escritas y no escritas de comportamiento político; toda una cultura de participación y de negociación de los conflictos, así como una serie de valores sobre el ejercicio de la vida pública, que hoy deberán cambiar para alumbrar el nuevo régimen democrático de México, siendo este precisamente el gran desafío en los años por venir para nuestro país.

Por otro lado, los proyectos de transformación económica que se han ensayado desde la década de los setenta, para dar respuesta al agotamiento del programa de industrialización basado en la sustitución de importaciones, no han podido cristalizar en un ciclo de crecimiento sostenido. Dos proyectos han sido visibles en todas estas décadas, uno que puede situarse entre 1970 y 1982 de refor-

zamiento de la economía estatal, basado en el endeudamiento externo y que en su última fase tuvo en el desarrollo del petróleo instrumento central de su estrategia. Desde 1982, esta política se modificó a raíz de la crisis de ese año, colocando desde entonces al sector privado como el eje de la transformación, retirándose al mismo tiempo el viejo proteccionismo de que gozó toda la economía mexicana en el pasado. Desde entonces se establecieron políticas de liberalización y apertura de la economía mexicana que culminaron con la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 (TLCAN), con el que se esperaba que México saliera del círculo del estancamiento económico y las crisis por la había atravesado el país en las décadas anteriores. En los años de vigencia de este tratado, las exportaciones crecieron espectacularmente, pero sus beneficios no se extendieron al grueso de la economía concentrándose en un puñado de actores económicos que debido a su situación de tamaño, capacidad tecnológica y administrativa pudieron adaptarse y sacar partido del nuevo entorno económico. Además la economía mexicana se volvió más dependiente de la de Estados Unidos y ello ha quedado reflejado en los primeros años que ha gobernado el presidente Fox, que coincidieron con una baja del crecimiento de los Estados Unidos que provocó tasas muy bajas del producto interno de México, con un fuerte impacto en el desempleo del país. Democracia y desarrollo, aunque no son necesariamente concomitantes, son los temas, que han estado presente en los debates del pasado y serán de nueva cuenta esenciales para el futuro de México.¹

LA ENCRUCIJADA POLÍTICA

LAS CARACTERÍSTICAS generales que podemos observar en el desarrollo político de México desde el punto de vista de su historia reciente, fue la existencia sostenida de una presión social y política

¹ En su libro clásico "La democracia en México", México, Ediciones ERA, 1975, Pablo González Casanova ya había señalado que el desarrollo exige tomar una serie de decisiones políticas y por ello la democratización era esencial para incluir al sector marginado de México a la arena política e incluirlo en los planes de desarrollo. Octavio Paz, escribió que la "reforma

muy grande desde finales de los sesenta para abrir el sistema de partido único y generar las opciones para el cambio político. Estas presiones provinieron desde diferentes frentes de la sociedad y de las fuerzas políticas. Quizá la expresión no sea la correcta, pero era más o menos nuestro equivalente de lo que acontecería en Europa oriental en las décadas de los ochenta y noventa. Allí el detonante fue la decisión de realizar reformas políticas de apertura en la Unión Soviética, que una vez lanzadas rebasaron todas las expectativas y produjeron una crisis de grandes dimensiones en todo el bloque comunista y pusieron fin a estos regímenes. En otras partes del mundo, con regímenes autoritarios como en China, sólo se introdujeron principalmente reformas de carácter económico para insertar a este país en los flujos de la dinámica del mercado mundial y aprovechar los rasgos de esta etapa mundial, basada en la producción manufacturera en economías de salarios bajos. Otros países de sistemas de partido único o plurales pero de naturaleza autoritaria, la mayoría en Asia pudieron sostenerse en algunos casos gracias al gran desarrollo económico que sus élites habían podido engendrar y a lo que me referiré posteriormente.

Los detonantes o catalizadores que aumentaron la presión social y política en nuestro país en el pasado fueron: uno de carácter económico; la crisis de 1982, que en realidad representó el fracaso del modelo de industrialización sustitutivo de importaciones y el otro, de carácter político, representado por el desgajamiento del PRI con la formación de la corriente democrática en 1986. Asimismo, la nueva tecnocracia surgida principalmente de las esferas financieras del Estado, y la llegada de los empresarios a la arena política, principalmente por conducto del PAN, fueron otros importantes componentes de la nueva lucha por el poder político. Así visto en la perspectiva histórica, la transición tomó el camino que esta lucha fue determinando, especialmente desde que en 1988 la alianza nacionalista-socialista fue un constante reto a la hegemonía, ahora en manos de un grupo dirigente que lanzó la idea de la integración con Estados Unidos a través del TLCAN, quizá como

política haría posible la reforma económica y, asimismo, la de nuestra cultura". Véase al respecto "Sueño en libertad. Escritos políticos", México, Seix Barral Biblioteca Breve, 2001, p. 213.

parte de un propio proyecto, pero también como un seguro contra la eventualidad de una nueva arremetida de estas fuerzas en el futuro. El triunfo del candidato del PAN en el 2000 es el resultado de estas luchas y acomodados de la clase política y empresarial mexicana y todo lo que hemos visto desde entonces, especialmente los conflictos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y entre el presidente Fox y el gobierno encarnado por López Obrador en la ciudad de México, son residuos de estos antagonismos. Si una transición es caracterizada por una nueva institucionalidad, por un cambio en la calidad de las relaciones políticas entre los diversos agentes, que debe incluir una ética de conducta de sus participantes en donde se vea claramente la distinción entre las prácticas del pasado con las nuevas que deben surgir, parece que nuestra transición sigue todavía moviéndose en el umbral de lo que no puede cristalizar como una verdadera etapa de cambio. La verdad es que el peligro de una situación así provoca una gran incertidumbre sobre el futuro político del país, en donde no sabemos si estamos más cerca de una crisis política, que de un nuevo y mejor desarrollo político, o si tendremos que pasar por una agudización del conflicto político para alumbrar una etapa nueva y diferente. Es probable que haga falta replantear no sólo la forma de analizar la transición, sino de incorporar un plan y programa de metas, quizá gradual, de más largo plazo para llevar adelante la verdadera democratización del país

Quisiera expresar algunos comentarios generales y quizá apreciaciones muy personales sobre lo que hemos pasado en los últimos años, especialmente desde el año 2000. El candidato Fox, mucho más por lo que representaba, que por su capacidad o su consagración como un político profesional, vino a llenar el vacío de liderazgo que sufrían las corrientes conservadoras del país, comprometidas en seguir llevando adelante el programa económico de liberalización, en donde se aliaban con la tecnocracia financiera, ahora depositaria del poder político dentro del PRI.² La de Fox fue una candidatura de grandes grupos económicos y políticos,

² Carlos Castillo Peraza candidato del PAN al gobierno de la ciudad de México en las elecciones de 1997 parecía tener la hegemonía de estas fuerzas en ese tiempo. Su derrota en dichas

que se hizo llegar al gran público a través de una campaña mediática altamente eficaz. Además, el TLCAN se encontraba en plena vigencia y parecía tener todavía un futuro muy prometedor para el desarrollo económico de México. Este candidato se veía identificado plenamente con los valores del conservadurismo reformista en lo interior y con la política de los Estados Unidos en lo externo. De este modo, la campaña de Fox contó con factores que a nuestro parecer jugaron un enorme papel en el imaginario del cambio para muchos millones de mexicanos. La presión social y política existente en el todo el país, por la alternancia y el equiparar a ésta con el fin de la transición, generó la expectativa de que este candidato sería el que culminaría el cambio político de México. Sin embargo, parecía que la transición se acababa el mismo día de la toma del poder. El proyecto parecía agotarse con la llegada a Los Pinos del nuevo Presidente. La inercia del presidencialismo del pasado parecía apoderarse del nuevo huésped de la residencia presidencial. Desde entonces, la generación de un nuevo marco institucional ha navegado a la deriva. Ante el déficit institucional y los conflictos naturales que surgieron casi en todos los ámbitos políticos, se requería de un Presidente más activo y de mayor liderazgo en el terreno de las propuestas políticas y económicas. Frente a una mayoría legislativa opositora, el Presidente debería elaborar nuevas formas de solución a los disensos, ejercer ahí también su liderazgo. En fin, en realidad lo que tenemos en contrapartida es una sucesión adelantada, como consecuencia de un sexenio encogido que reduce la política a una incesante pasarela de aspirantes al poder; una constante confrontación política cuyo objetivo está vinculado al proceso de la sucesión y la exhibición de una clase política incapacitada para ejercer el poder y conducir al país al terreno verdadero del cambio político. Además el proyecto de un crecimiento sostenido de la economía, aspecto central de la campaña de Fox, quedó en entredicho por la recesión y bajo crecimiento económico de los Estados Unidos, así como el ataque terrorista

elecciones prácticamente despejó el camino para el entronizamiento de Vicente Fox, lo que fue el origen de las contradicciones entre este candidato y los cuadros dirigentes del PAN.

del 11 de septiembre de 2001 enterraron las posibilidades de un acuerdo migratorio entre los dos países, al modificar Estados Unidos su política exterior. Estos en nuestra visión, fueron dos golpes muy severos al proyecto del nuevo Presidente y en parte explican el marco de influencia creciente que ejerce sobre la política mexicana el país vecino del norte.³

En el pasado, estábamos interesados en determinar y explicar los factores que habían hecho posible el funcionamiento de lo que llamamos el sistema político mexicano, basado en un régimen presidencialista, de partido único como principal sostén, y corporativismo de las principales fuerzas sindicales y políticas del país. Nuestra principal preocupación en aquellos tiempos radicaba en estudiar estos mecanismos de poder que habían determinado “la estabilidad política” del país y encontrar los genes de la transformación democrática del país. Se partía de la idea de que vendría una etapa superior, plural y de plena democracia en las instituciones como producto de la oposición creciente que se generó contra la existencia de un partido único, contra el presidencialismo vertical y omnipresente, y que esta democratización sería un producto final de las reformas políticas sucesivas que se dieron desde finales de la década de los años setenta. En el año 2000 como bien sabemos el PRI perdió la elección presidencial, y hoy nuestras preocupaciones radican en saber dónde estamos parados, si vamos en la ruta trazada a la democratización del país y qué tan cerca o lejos nos vemos y sentimos de esta meta. ¿Qué cambios en el orden de la organización y la cultura política se deberán realizar a fin de crear un nuevo orden y una sustentabilidad, para tomar prestado de la ecología este nombre, del sistema político? Son estas dudas o preguntas que me parece reflejan los síntomas de la época que vivimos. En este contexto, vamos a tratar de presentar algunas ideas con la finalidad de contribuir a este debate, y de poder encontrar fórmulas de salida a la crisis política actual de México.

³ El presidente Fox fue quizá, el político más afectado por los sucesos del 11 de septiembre de 2001, después de Sadam Hussein.

En primer lugar quiero referirme a lo que se podría llamar uno de los problemas patológicos de la vida política en México. No sé si ahora es correcto llamarlo una regresión del pasado, que vuelve a presentarse en la fenomenología política que tenemos y estamos sufriendo. Me refiero al problema endémico que México siempre tuvo, para poder realizar transmisiones del poder político de forma ordenada, institucional y democrática, que sólo fue superado cuando se adoptó la regla no escrita de la designación del Presidente entrante por el saliente, que se forjó desde 1929 y que desde la década de los cuarenta fue un atributo esencial y piedra angular del sistema político mexicano. Debemos recordar que este fue siempre uno de los problemas fundamentales de la inestabilidad política en México en todo el siglo XIX y que después de terminada la Revolución, volvió a presentarse y dio lugar a una serie de luchas, confrontaciones, rebeliones y asesinatos que culminaron con la formación del Partido Nacional Revolucionario cuyo objetivo primordial consistió en servir de instrumento para el control de la sucesión presidencial. Los tiempos de la sucesión, así como las confrontaciones de grupos y facciones fueron reguladas por esta regla. Así la estabilidad institucional derivó durante todo los años de hegemonía del PRI del respeto y sujeción de la clase política dirigente a este proceso de decisión en la cúspide de la pirámide política del país. Así, es probable que la primera tarea y central de la transición en México debería ser el de buscar nuevos mecanismos de control y regulación de la transmisión del poder en el Ejecutivo. Como esto no se ha dado y no sabemos si estamos todavía en la inercia del viejo modelo, la consecuencia de esto es mayúscula y en cierto modo ha vuelto a renacer este viejo problema cuando se han alterado los factores que le otorgaban esta condición. Todo lo anterior se agrava por la situación de los partidos políticos quienes en lo general carecen también de procedimientos verdaderamente democráticos, transparentes en relación con la designación de sus candidatos. En conclusión tenemos un gran problema dividido en dos partes: en lo general el sistema perdió la regla del pasado y no existe ningún proyecto de regulación institucional, que se traduce en una sucesión adelantada con las consiguientes luchas

y confrontaciones y por otra parte, dentro de los propios partidos, la vida se pasa en pugnas y luchas personales. Todo ello produce una degeneración cada vez más pronunciada de la clase política en su conjunto y ello ya se traduce entonces en otro gigantesco obstáculo para la transición democrática del país.

La Presidencia representa todavía un sitio muy codiciado para toda la clase política mexicana, por el poder real que aún tiene ahora esta institución y es por ello que las luchas por acceder a dicho poder suscriben el entorno político de México. El sistema sigue girando alrededor de la figura presidencial y esto nos lleva a la pregunta de si realmente la verdadera transición tenga que ver con el fin del régimen presidencialista en México. ¿Qué pasaría si desapareciera la figura concentradora del poder y surgieran formas más descentralizadas del poder político? Podría ser que el fin del presidencialismo, sería el fin de las luchas por la sucesión y ello obligaría a replantear los contenidos que tendrían las nuevas instituciones. En los últimos años se ha acrecentado el debate sobre este tema y me parece que es por ahí donde se debe buscar la salida a la transición definitiva de la democratización del país. Indudablemente todo esto nos remite a las formas de organización del poder político, que mejor se pudieran acomodar a la nueva realidad y las necesidades de una sociedad como la mexicana, mucho más diferenciada y plural que en el pasado. El problema reside principalmente en el hecho de que realmente no se ve que pudiera existir un consenso en la clase política para avanzar en este sentido, y sin esta voluntad será difícil continuar con las transformaciones esenciales de la democratización del país.

Seguido de esto se encuentran las relaciones entre los diferentes poderes constituidos y volvemos casi a los mismos problemas de antaño. Revisando lo que había escrito hace años sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo encontré que el choque entre estos poderes y no su interacción, y al final el sometimiento de uno de ellos había sido la regla en la historia política del país. Como hemos visto en los últimos años este ha sido de nueva cuenta otro de los escollos para llevar a buen puerto la transición política. La Constitución de 1857, fue ideada en sus planteamien-

tos institucionales como un freno al Ejecutivo. Este sistema fue catalogado como “parlamentarismo aproximado” o “presidencialismo con matices parlamentarios”. Este modelo era un híbrido entre el régimen europeo y el norteamericano. El presidente Juárez hizo caso omiso de esta Constitución y gobernó con facultades extraordinarias y con base en una política de alianzas con los gobernadores más poderosos del país. Desde la muerte de Juárez hasta el fin del porfiriato, el país vivió un reforzamiento del régimen presidencial, que la nueva Constitución de 1917 vino a refrendar. Lo que la ley ya reconocía llegó a tener plena vigencia después de los procesos intensos de centralización del poder en manos del Presidente que culminaron entre 1929 y el fin del sexenio del presidente Cárdenas en 1940. La subordinación del Poder Legislativo fue un hecho palpable y un signo de la *Pax Priísta* que sólo ha venido a transformarse desde 1997 en que el la mayoría del Congreso no corresponde al partido del Presidente en turno. Los cambios en el comportamiento político del Legislativo, en realidad comenzaron a cambiar desde mucho antes, cuando se iniciaron las críticas contra el Presidente, algo que había sido imposible en el tiempo de la hegemonía absoluta del PRI. Desde este año, pero especialmente a partir de 2000 las relaciones entre estos dos poderes vuelven a ser de choque, como en el pasado, más que de interacción política. En estas condiciones, lo que un Presidente debe buscar, desde mi punto de vista, es la concertación de alianzas, ya que no posee la mayoría, y la clarificación y en su caso la modificación de las reglas escritas que permitan un adecuado funcionamiento de ambos poderes. Creo que muchas de las reformas planteadas por el Ejecutivo, simplemente no han pasado porque carecen de contenido político; es decir no han sido argumentadas, debatidas, y colocadas por el Presidente dentro de un proyecto global. Obviamente no basta lo anterior para que pudieran ser aprobadas, pero sí serían un indicativo de los cambios que requiere el país. De nueva cuenta, se requiere de un mayor dinamismo y activismo en el sentido político de la Presidencia en estos tiempos en donde las nuevas instituciones no acaban de surgir y sin ello simplemente

se produce el antagonismo y el estancamiento político, pues no hay ningún avance real y la transición parece más bien una involución.⁴

De este problema pasamos al siguiente. Se trata de lo que podríamos llamar el síndrome del partido único. Los principales partidos políticos se comportan en lo general bajo la égida impuesta durante tantos años de un partido que ganaba casi todo en las elecciones. La psique partidaria en el fondo de sus comportamientos indica que, la pluralidad es sólo una declaración de retórica, pues actúan bajo el objetivo de apoderarse de las riendas del Estado, y es por eso que siguen depositando todo su esfuerzo en ganar la Presidencia, como un punto de partida en esta estrategia, de convertirse en el “partido único” del nuevo sistema.⁵ Me parece que gran parte de los problemas actuales de la transición consiste precisamente en este tipo de pensamientos profundos, que llevan a una serie de prácticas de antagonismos, enfrentamientos y ataques continuos, en lugar de construir el piso de la democracia común para todos, con reglas que sean respetadas por todos ellos, y sobre todo, la posibilidad de crear una nueva ética de conducta política. Otro problema general, es la falta de democracia en la vida interna de los partidos políticos mexicanos. Ya sea por razones históricas, ideológicas, los partidos políticos exhiben un tremendo déficit democrático. En la historia de las principales fuerzas políticas del país se generaron intentos y aun experiencias de democratización que no pudieron sostenerse en el tiempo.⁶ De este modo, la escuela

⁴No me ha dejado de sorprender una reciente declaración que dibuja muy bien el tamaño del problema en este sentido: “Cuando en México existe una división entre los poderes ha sido catastrófico, por ello es necesario tener acuerdos nacionales, políticas de Estado...”, de Carlos Slim, *Reforma*, 6 de enero de 2005. Dicha declaración puede tener dos interpretaciones, una, la que ve la dificultad de entendimiento institucional histórico; la otra, que nos dice que debe existir un solo poder central sobre el que debe girar la política nacional.

⁵“Un partido es una parte, lo que implica, por consiguiente, una contraparte. Si no la tiene, no es una parte, sino un todo. En efecto un sistema de partido único es un sistema *sin partidos*.” Giovanni Sartori, *Aspectos de la democracia*, México, Editorial Limusa-Wiley, 1965, p. 97. Declaración que tomada para el caso mexicano, explica muy bien los problemas de los partidos políticos para ubicarse dentro del marco de una naciente democratización.

⁶En varios momentos de su historia el PRI ensayó mecanismos de elecciones internas para la selección de sus candidatos. Sobresalen los realizados en la década de los años treinta y los sesenta que culminaron con rechazos provenientes de sectores del propio aparato de este partido. La ley electoral de 1946 obligaba a los partidos a efectuar elecciones internas para sus funcionarios y candidatos, regla que fue borrada posteriormente.

de la democracia mexicana, que debería tener en los partidos políticos a uno de sus mejores ejemplos y paradigmas, no es el campo fértil para llevar adelante la democratización del país. Entonces tenemos un problema mayúsculo, ya que las estructuras autoritarias se siguen reproduciendo en este ámbito y no se ve el principio del cambio. Igualmente, los principales cuadros dirigentes de los partidos, en su gran mayoría han surgido en las prácticas antiguas del sistema. La renovación de la clase política, en su verdadero sentido, deberá indicar que vamos en el camino correcto. De otra manera, su degeneración será un freno muy costoso para el futuro político del país.

Otros problemas de los partidos, que no son menores, tienen que ver con sus características particulares en el momento actual. El PRI tiene el problema de ubicarse como un partido en el que el Presidente ya no opera como su juez supremo y no se sabe cuáles serán las nuevas reglas de su conducta política. Como consecuencia, surgen de nueva cuenta las reminiscencias del pasado antes de 1929, plagado de confrontaciones de sus diferentes grupos y facciones alrededor de líderes fuertes. El PAN, que fue el partido "leal" y de oposición histórica al partido hegemónico, acusa el problema de tener el poder en la transición y no tener un proyecto para llevarlo a cabo. El PRD por su parte, tiene el problema de superar la etapa de los "liderazgos carismáticos", una característica genética, para acceder a una de mayor modernidad, y las continuas vacilaciones en temas muy importantes como la selección de candidatos y la corrupción en sus filas mostrada a través de los medios de información.⁷

Finalmente, quiero referirme al tema del desarrollo y hacer primero un análisis breve comparativo de México con algunos países de Asia y la relación con el tema de las transiciones políticas. Es difícil encontrar una sola causa o factor, pero me parece que una de las principales diferencias que encuentro entre los países de Asia que pudieron crecer a tasas altas desde la década de los

⁷ Sobre este partido puede consultarse de Adriana Borjas Benavente, "Partido de la Revolución Democrática: estructura, organización interna y desempeño público, 1989-2003", México, Ediciones Gernika, 2003.

setenta (*Japón desde los años cincuenta*) con México —que después de estos años ha pasado de un ciclo recurrente de crisis económicas, a un periodo de bajo crecimiento y estancamiento económico—, tiene que ver con la incapacidad de la clase dirigente en el país para adecuarse a las necesidades cambiantes del entorno internacional y haber comprendido a tiempo las grandes limitaciones del modelo sustitutivo de importaciones y proceder a promover el desarrollo tecnológico y las nuevas industrias en las áreas de la información, la electrónica, etcétera. La diferencia importante por ejemplo con Corea del Sur, consistió en que la clase dirigente en México se endeudó para reforzar el viejo aparato productivo, provocando el estancamiento innovador en las empresas estatales y privadas, así como servir para sostener las conexiones entre el aparato político estatal y el corporativismo. Corea del Sur en cambio pasó por varios ciclos de endeudamiento, que fue utilizado para reconvertir sus industrias tradicionales y llevarlas a estadios de mayor desarrollo tecnológico. Al tener un gran auge exportador en los bienes más dinámicos del comercio mundial, pudo a su vez reducir el peso de esta deuda. Por otra parte, Corea del Sur pudo transitar de un sistema de dictadura política a un modelo de democracia. Hoy en día Corea sigue creciendo y tiene un perfil industrial muy desarrollado. Además de seguir fortaleciendo su régimen democrático.⁸ Japón es otro caso a comparar. Desde 1955 tiene un sistema de partido único, el del Partido Liberal Demócrata (en una época en realidad se le conoció como el sistema de partido y medio, por la preponderancia del partido socialista como partido principal de oposición). Este partido gobernante en Japón aliado a una poderosa burocracia y contando con empresas privadas muy eficientes, hicieron posible una serie de ciclos de alto crecimiento

⁸Desde 1997 no sólo han llegado presidentes que se habían destacado por sus luchas contra el autoritarismo coreano, sino que han impulsado políticas para favorecer el bienestar social de la población, en mejores términos que México que siempre tuvo un discurso social. Al respecto se puede consultar de Enrique Valencia Lomelí, "South Korea and México: Limits of Social Policies of Growth and debate on their Reform", en *Convergences and Exclusions: Regional Integration and Social Change around the Pacific Rim*, de próxima aparición por la editorial de la Universidad de Guadalajara. No sólo Corea, pero también en otros casos de Asia, el crecimiento aún en las etapas autoritarias tuvieron un sesgo redistributivo, diferente de lo que acontecía en América Latina.

y de reconversión tecnológica de sus industrias verdaderamente impresionante. Desde 1993, este partido único sigue gobernando aunque bajo la modalidad de coalición, en gran medida porque sigue siendo el depositario de la gran transformación de Japón. Si México hubiera seguido una vía como la japonesa, es probable que igual que en este país, el PRI hubiera seguido gobernando.⁹ Con modalidades diversas, pero en casi todos los países asiáticos que tuvieron un gran desarrollo económico, quizá dos factores fueron diferentes, además de las altas tasas de ahorro económico. Como ya señalamos mantuvieron esquemas de distribución de los beneficios económicos mucho más igualitarios, y por otro lado impulsaron la educación para apoyar el ingreso de vastos sectores de la población al mercado laboral y así poder dirigirse a las industria de alta tecnología. Ambos procesos, pero en especial el primero, crearon una fuerte clase media, antes inexistente y con ello fortalecieron desde los noventa sus transiciones democráticas.¹⁰

China está de moda y quiero presentar algunos apuntes breves sobre lo que pasa en este país desde el punto de vista político y mirar nuestra situación, reconociendo las abismales diferencias históricas, culturales, etcétera, pero con el ánimo de abstraer algunas condiciones que nos puedan resultar interesantes y atractivas para reflexionar. Existe ya una enorme literatura sobre lo que pasa en China y sólo voy a utilizar la caracterización que ha hecho Rafael Poch (periodista español radicado ahora en Beijing) para comparar las transiciones de Rusia y China.¹¹ En primer lugar, China está siguiendo el modelo aplicado por Japón, Corea y Taiwán, es decir de establecer políticas para fomentar el desarrollo económico, y una vez alcanzado cierto umbral de prosperidad efectuar una democratización política.¹² En China exista un régimen auto-

⁹ Hipótesis derivada de las encuestas que señalaban la preferencia del mexicano por el valor del bienestar económico por sobre el de la libertad política. Véase al respecto, Roderic Ai Camp, *La política en México*, México, Siglo XXI, 4a. ed., 2000, pp. 67-68.

¹⁰ Véase Richard Robinson y David S. Goodman, *The New rich in Asia. Mobile Phones, McDonald's and Middle Class Revolution*, Londres, Routledge, 1996.

¹¹ Elaboradas en la presentación de la edición rusa de su libro "La gran transición, Rusia 1985-2002", aparecidas en *La Vanguardia*, 16 de noviembre de 2004.

¹² Era la queja de Samuel Ramos, para quien en el siglo XIX los dirigentes de México debían haberse dedicado a la construcción económica y la promoción de la educación, que

ritario de partido único, pero que trata de evolucionar hacia “un gobierno basado en la ley” contrapuesto al “gobierno basado en la autoridad personal”. Esta evolución da al régimen una posibilidad de legitimarse y afirmar un elemento indiscutible para mejorar el entorno político, como es la vigencia de un sistema legal. China está igualmente luchando contra la corrupción que ha ido en aumento y este es un factor que frena cualquier evolución y crea la sensación de un mal gobierno. Por ello, en periodos recientes los tribunales chinos han condenado a una gran cantidad de funcionarios corruptos y se ha llegado incluso hasta altas esferas, tanto del partido como del gobierno. En general en China ahora ser un funcionario o político corrupto comporta riesgos muy serios. Se trata de evitar que la clase política sea la única beneficiaria de la apertura económica en perjuicio de su propio futuro y sobre todo de la posibilidad de que China realmente emerja como un país-potencia (en realidad la expresión correcta sería continente-potencia, debido al tamaño y población de este país). Los principales rasgos que apuntan el momento político actual en China son: *a*) una mayor fortaleza institucional, *b*) una buena política de cuadros que tiende a promocionar a los talentos y a poner ciertos límites a los corruptos e incompetentes; y *c*) una mentalidad más patriótica y responsable hacia el destino del país. La transición de China es un formidable laboratorio económico y político y sin duda está lleno de enormes riesgos, pero el método aplicado en estas dos áreas nos dan algunas lecciones y nos podrían servir de espejo para ver también dónde residen los problemas actuales de México.

LA ENCRUCIJADA ECONÓMICA

EN EL frente económico México ha realizado importantes cambios. Dejó de ser una economía petrolizada y de inversión preferentemente especulativa en la década de los años ochenta y ahora es una economía altamente exportadora y de inversión destinada a

eran los problemas más urgentes, mientras que el político era secundario. *El perfil del hombre y la cultura en México*, UNAM-SEP, Lecturas mexicanas 92, México 1987, p. 38.

la producción. Cuenta con empresas globalizadas y ciertas regiones del país, como el norte, el Distrito Federal y Estado de México, entre otras, se han destacado por ser sede de la mayor parte de la inversión extranjera. Sin embargo la economía de México como un todo, no ha podido modernizarse a los pasos que exige su política de apertura y ni siquiera las regiones más dinámicas logran destacarse si se les compara con otras en el mundo, ni tampoco las industrias más desarrolladas logran jalar a las pequeñas y medianas empresas. Así, México parece seguir adoleciendo en lo económico de lo que siempre fue un problema entre la dicotomía de sus estructuras económicas tradicionales y las modernas. El TLCAN ha venido a reforzar este panorama de desigualdades de ingreso y de usos tecnológicos; de desequilibrios regionales e industriales.

Durante estos años de transformación económica, México fue sacudido por tres convulsiones financieras en los últimos 20 años, que en parte explican parte de sus problemas actuales y el bajo crecimiento económico alcanzado. Nuestro país nacionalizó la banca en 1982, luego la privatizó en el sexenio del presidente Salinas de Gortari, para finalmente y como resultado de la crisis de 1994-1995, hacerla pasar casi en su totalidad a manos de la banca extranjera. Nacionalización, privatización y extranjerización de la banca mexicana han dejado una secuela en la economía mexicana, y ningún país puede transitar de este modo sin traumas y costos importantes para su futuro. Desde nuestro punto de vista, son dos los costos más importantes para el desarrollo del país debido a estos procesos. En primer lugar, el propio costo financiero del llamado rescate (Fobaproa) que va a significar un peso constante en los próximos años y que necesariamente reducirá la inversión privada y pública del país, es decir ahorro que tendría que ir a inversión se destinará a cubrir dicho rescate. Por otra parte, y debido a esta misma situación, la banca extranjera en México se convierte en rentista, al recibir los pagos e intereses que generan esta cuantiosa deuda y así dejar de ser un instrumento central para ofrecer créditos para el desarrollo del país.

Otros de los problemas a superar por México en el campo económico en estos momentos de la llamada era de la globaliza-

ción están relacionados a su integración con la economía de los Estados Unidos. El primer punto a señalar consiste precisamente en la geografía económica regional de México y la importancia de la interacción con los Estados Unidos, país hegemónico no sólo en la región de América del Norte, sino desde el fin de la Guerra Fría poder unívoco mundial. La principal diferencia con otros bloques regionales consiste en que México no ha contado con la ventajas que en Europa se concedieron a las regiones atrasadas para estimular su crecimiento y evitar que las disparidades resultaran un freno futuro para el desarrollo de toda la Unión. En el caso de Asia, el papel de Japón como creador de zonas e industrias altamente exportadoras en toda la región ha sido un factor clave para el desarrollo de las economías asiáticas. Actualmente la economía de China, con sus grandes tasas de crecimiento impulsa a toda la región a una mayor integración y reconversión de sus industrias. La vinculación de México con los Estados Unidos pasó de una fuerte integración financiera por conducto de la deuda y la inversión especulativa en los setenta y ochenta, que como hemos indicado, dejó una secuela de crisis financieras y nulo crecimiento después de 1982, a una integración comercial selectiva por conducto del TLCAN en la que ciertos sectores como el automotriz y el electrónico han tenido un gran desempeño, mientras que otros como la agricultura, han sufrido la competencia abierta y han provocado esas zonas de luces y sombras de la economía mexicana.

A la firma del TLCAN no la acompañó un plan o una estrategia de la integración para hacer más efectivos los nuevos lazos económicos. Debido a las enormes asimetrías existentes entre las dos economías debieron haberse proyectado los impactos sectoriales en la industria mexicana, para minimizarlos en áreas sensibles y en otras, donde había enormes posibilidades, como la automotriz, estímulos para que proveedores y empresas conexas pudieran engancharse al tren de las exportaciones. En general se careció de una política tecnológica que debía dirigirse sobre todo a la pequeña y mediana empresa, que salía prácticamente del embrión protectionista al campo de la competencia global. Las zonas altamente exportadoras como las maquiladoras en la frontera norte, continua-

ron su evolución sin ningún nuevo plan de adaptación con la economía doméstica, y por lo tanto éstas siguieron sujetas a la dinámica externa. Después de 1995, y debido más a la devaluación del peso que al TLCAN, la maquila tuvo un enorme crecimiento y posteriormente ha quedado, como en el pasado vinculada a los ciclos de la manufactura de los Estados Unidos, así como recientemente a la competencia de los productos chinos. Su influencia en la economía nacional se sigue dando más por el empleo que capta, que por su incidencia en el aparato productivo del país y en ese sentido no ha podido ser utilizada como punta de lanza del desarrollo de las regiones interiores y atrasadas, como por ejemplo, lo han hecho las zonas económicas especiales de China.

Debido a estos problemas estructurales, que existían antes del TLCAN, y a la falta de un plan de inserción regional, sectorial, tecnológico, de recursos humanos, etcétera, la economía mexicana, a pesar de las altas tasas de exportación, no pudo tener un ciclo alto de crecimiento de su PIB y en ello radica la principal diferencia con lo acontecido en las economías asiáticas, que en sucesivos casos Japón, Corea del Sur, Taiwán y ahora China han podido establecer en paralelo ambos procesos. Para ejemplificar lo que estamos señalando, el PIB de México sólo creció a un promedio anual del 2.0 por ciento entre 1996 y el año 2003, mientras que China lo hizo a una tasa del 9.5 por ciento durante el mismo periodo.¹³

Por lo tanto, una de las grandes promesas del TLCAN, la creación de un gran número de puestos de trabajo y por ende, la reducción de la migración no se llevaron a cabo. Durante todo este periodo la demanda de empleo se estimó en 1.2 millones de mexicanos por año, que sólo hubieran podido encontrar trabajo con altas tasas de desarrollo del PIB. La migración y el enorme crecimiento del empleo informal resultaron ser las salidas a este cuello de botella. Entre el año 1991 y el 2000, ocho millones de mexicanos tuvieron que tomar alguna de estas dos decisiones. Información reciente señala que entre 2000 y 2004, el déficit de empleo formal

¹³ *Reforma*, 21 de enero del 2004. Hacemos la comparación con el crecimiento con China, pues es este país nuestro principal competidor en manufacturas en el mercado de los Estados Unidos.

fue de 3.3 millones en el país, del que el 41 por ciento se fue a la economía informal y el 36 por ciento tuvo que emigrar hacia los Estados Unidos; el restante 23 por ciento quedó desempleado en el país.¹⁴ La migración a Estados Unidos se ha convertido durante la vigencia del TLCAN, en la *cláusula invisible* del tratado, ya que ha permanecido como un factor constante, convirtiéndose en una reserva de mano de obra que apuntala en su base el crecimiento de los Estados Unidos. Los migrantes indocumentados a los Estados Unidos pasaron de dos millones a cerca de cinco millones para el año 2000 y como la tasa de migración ha continuado en los mismos niveles, a este número deberá agregarse un millón y medio más en lo que va del sexenio del presidente Fox. Como consecuencia de lo anterior, las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos son ya una fuente considerable y vital para la economía mexicana, calculada en 17,000 millones de dólares en el 2004, representando ya incluso un mayor nivel que la inversión extranjera. De este modo, la economía de nuestro país empieza a perfilar un cuadro de áreas desligadas unas de otras y que obedecen a mecánicas diferentes: maquiladoras; remesas; turismo; petróleo, narcotráfico, etcétera, mezcladas con zonas de atraso y otras de desarrollo industrial. Así en el futuro no sólo será indispensable aumentar el crecimiento del PIB para dar empleo al creciente número de mexicanos que se incorporan al mercado laboral año con año, sino reconectar e integrar todos estos nuevos fenómenos de la economía mexicana para potenciar su desarrollo.

Existen variables externas que no son controladas por nuestro país como los problemas que se podrán derivar de los déficit de comercio y presupuestal de los Estados Unidos, y del efecto que esto puede producir en el valor del dólar y en toda su economía. La economía mexicana está integrada a la economía más grande del planeta, pero que muestra signos importantes de agotamiento y que deberá realizar ajustes para reorientar su propio desarrollo. La economía de México enfrentará no sólo la tarea de plantear

¹⁴Información tomada de Enrique Dussel Peters, "Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana (1988-2000)", *Investigación Económica*, vol. LXIII: 243, enero-marzo de 2003, p. 135; y *Reforma*, 25 de enero de 2005.

los lineamientos de su desarrollo sino los posibles efectos que los reajustes de la economía de los Estados Unidos van a producir en nuestra propia economía. La otra variable externa consiste en las nuevas competencias que se producirán en el mercado de los Estados Unidos. Una ya presente, a través de las exportaciones de China, que han desplazado a las ventas mexicanas al tercer lugar. El TLCAN está en sus fases de extinción y en el horizonte aparecen nuevos acuerdos comerciales que los Estados Unidos preparan como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o los acuerdos bilaterales con varios países como Chile, Centroamérica y otros en la región andina, que harán mayor competencia a los productos de México.

CONCLUSIONES

ESTAMOS en un periodo de “transiciones simultáneas”¹⁵ en el que México intenta construir la nueva matriz política en donde apoyar al nuevo régimen, con instituciones creativas, que respondan a este gran desafío y que puedan estimular al mismo tiempo una cultura democrática y plural. Realizar asimismo la convergencia de un modelo ideal con la realidad política que tiene ahora nuestro país. También es imperativo crear las condiciones para lograr un periodo de crecimiento sostenido con redistribución de la riqueza.

El desafío es grande en ambos sentidos. Un régimen de partido único que subsistió por más de 70 años ha dejado una huella en las instituciones; en sus clases dirigentes; y en la cultura política, que no son fácilmente reemplazadas, pero que requieren de un esfuerzo constante de todos los actores involucrados para fijar las nuevas reglas de conducta y de participación. Crear nuevos valores entre la clase política, basados en una nueva ética, parece ser un factor primordial para esta transición. Se impone una reforma mental de los líderes de México, ya que sin una clase política no sólo eficaz, sino ética, es imposible encauzar la nueva travesía. Una

¹⁵Término utilizado por Víctor Alarcón Olguín en el seminario “La transformación del Estado en México en los últimos 30 años”, celebrado en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 26 de enero de 2004.

transición es también un vacío, que se forma por las viejas costumbres que no quieren morir y la nuevas que no alcanzan a despuntar.

En estos años de vigencia del TLCAN la economía mexicana tuvo un extraordinario desarrollo comercial, que tendió a concentrarse en pocos actores, y que no generó las tasas de crecimiento de la economía ni pudo suministrar el número creciente de nuevos empleos que requiere el país para satisfacer a su mercado laboral. La de México parece ser la de una economía dividida en varias partes. Han surgido nuevos desequilibrios sectoriales y regionales, viejos fenómenos se han intensificado como el de la migración y la importancia de las remesas ha crecido en la economía. La dependencia de los Estados Unidos ha aumentado significativamente y este país enfrentará grandes retos de carácter comercial y fiscal en el futuro, que tendrán grandes efectos sobre la economía mexicana. Por lo tanto, crecer, redistribuir e integrar el mercado interno son tareas a realizar, así como el establecimiento de un proyecto de largo alcance que ponga el lugar de México dentro de estos grandes cambios mundiales y regionales.

México se halla pues, al frente de un nuevo camino y deberá encontrar la fórmula para dar cauce a estos formidables desafíos, que aparecen en su horizonte como una gran oportunidad para su modernización política y desarrollo económico.

La política exterior

EN LOS últimos 30 años el mundo sufrió transformaciones profundas por efecto de la revolución de las comunicaciones que fundamenta la llamada globalización. En la economía globalizada el capital, la tecnología, la información y los bienes circulan con una rapidez nunca antes vista gracias a los enlaces tendidos a nivel mundial. La vocación universalista del capitalismo desde su surgimiento en el siglo XVI, encuentra su expresión más acabada en los mercados financieros “que operan crecientemente a tiempo real”.¹ Millones de dólares se negocian diariamente por las empresas que participan en transacciones financieras realizadas a través de las bolsas de valores, superando por mucho el monto de los bienes intercambiados, a pesar de que la facilidad para el traslado de mercancías, tecnología, maquinaria y equipos ha multiplicado los flujos del comercio internacional y ha parcializado el proceso productivo a escala mundial. La organización del proceso productivo se ha alterado tanto como el funcionamiento de las empresas y las calificaciones del trabajo que agregan valor a los bienes y servicios producidos.

A pesar de su magnitud y relevancia, los efectos de la globalización distan de ser exclusivamente económicos y sociales. La política, la cultura, la ciencia y la tecnología, la vida cotidiana de los individuos han sufrido cambios acelerados. En el terreno de la política, la democracia se ha extendido fuera de los límites del grupo de países de Norteamérica, Europa y Oceanía que lograron construirla antes de la Primera Guerra Mundial y mantenerla sin quie-

¹ Anthony Giddens, *La tercera vía*, Madrid, Taurus, 1999, p. 42.

bres. En las últimas décadas del siglo xx la democracia pudo instaurarse en Europa central y del este y fue reconocida como una forma de gobierno deseable y posible en otras regiones del mundo.² La política se transformó a causa del desafío representado por el reclamo de una participación efectiva de los ciudadanos en la elección de sus representantes en aquellos países en donde la toma de decisiones se encontraba en manos de los detentadores del poder.

El sistema internacional perdió el rasgo distintivo adquirido al final de la Segunda Guerra Mundial. La era del equilibrio bipolar termina cuando la Unión Soviética pierde la carrera armamentista frente a Estados Unidos, erigida a partir de ese momento en la gran potencia a nivel mundial. La caída del Muro de Berlín en 1989 es el símbolo del derrumbe del sistema socialista que desintegró el bloque encabezado por la URSS y condujo al desmembramiento de la hasta entonces potencia hegemónica. El conflicto entre el Este y el Oeste perdió su razón de ser cuando los países del campo socialista abandonaron su régimen económico y político para adoptar la economía de mercado y la democracia representativa.

Esta adhesión a las formas de organización dominantes se da en momentos en que la globalización altera su funcionamiento. Las relaciones económicas internacionales son cada día más complejas y la conducción de la política económica por parte de autoridades nacionales pierde espacios frente a organizaciones, a veces con atribuciones supranacionales, que imponen decisiones no necesariamente acordes con la visión de las comunidades políticas de los estados-nación. Los vínculos creados a nivel mundial impiden que dichas comunidades sean la única fuente para la definición de las políticas públicas y de las decisiones sobre los ciudadanos. La idea de que el consenso generado en las urnas crea el acuerdo mayoritario que legitima el gobierno de una comunidad política en particular, “comienza a resultar problemática apenas se considera el tema de la interconexión nacional, regional y

² Samuel P. Huntington, *La tercera ola*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

global y se desafiaba la naturaleza de la así llamada «comunidad relevante»³.

En la última década del siglo xx se abrió el espacio para la discusión de una nueva agenda global. La liberalización de los intercambios comerciales mundiales y la integración de grandes bloques económicos regionales como forma de imprimir dinamismo a la economía globalizada; el combate a la pobreza para lograr la incorporación de nuevos países y regiones al desarrollo económico; el respeto a los derechos humanos y los principios de la democracia representativa como parte de los compromisos adquiridos a nivel internacional; las políticas de población orientadas a poner fin a la discriminación por sexo; la atención al deterioro del medio ambiente y el manejo de recursos escasos como el agua y los energéticos fueron temas abordados por las organizaciones internacionales que vieron aumentar su prestigio y radio de acción. Las amenazas, también globales, como la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, el terrorismo y el crimen internacional, representado principal pero no únicamente por el narcotráfico, fueron abordadas en foros multilaterales antes de que los ataques terroristas a Nueva York y Washington en septiembre de 2001 hicieran de la seguridad el tema fundamental para Estados Unidos, sin importar el consenso sobre los medios que podría utilizar para defenderla.

En este contexto internacional se inscriben los procesos de cambio económico y político en México, que dejaron en el pasado el modelo proteccionista que resguardó de la competencia externa las industrias instaladas en territorio nacional e hizo posible el fin del monopolio político-electoral detentado por el Partido Revolucionario Institucional, un “anacronismo”⁴ en el mundo de la posguerra fría. La agenda internacional se modificó para responder a las transformaciones operadas a nivel mundial y para dar cuenta de las prioridades de un país que, inmerso en un lento proceso de cambio político, redefine sus alianzas internacionales.

³David Held, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 39.

⁴Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2004, p. 36.

La identificación con las reivindicaciones de los países del Tercer Mundo y la defensa de un nuevo orden económico internacional en los foros multinacionales, fue desplazada por la negociación bilateral con países y regiones de diferentes continentes, de tratados de liberalización comercial concebidos como instrumentos para intensificar los lazos con la economía mundial. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá, que inicia un proceso formal de integración económica con el principal socio de México, trajo aparejada la desaparición de la retórica de confrontación del gobierno mexicano con el de Estados Unidos. Los temas de la democracia y los derechos humanos fueron cobrando relevancia en las relaciones de México con el exterior conforme el proceso de democratización interna avanzó e hizo posible la aceptación de la vigilancia internacional de sus procesos internos, como son las elecciones, y de los compromisos que implica su inclusión en la lista de los gobiernos democráticos del mundo.

En este trabajo se abordará la política exterior mexicana a partir del gobierno de Luis Echeverría Álvarez y hasta el sexenio de Vicente Fox, el primer Presidente de la alternancia. La presentación no es estrictamente cronológica sino temática, y refiere a los distintos actores de las relaciones internacionales (estados, organismos intergubernamentales, fuerzas transnacionales) en el análisis de las estrategias seguidas en las relaciones bilaterales y de las acciones emprendidas en los foros multinacionales.

LA BRECHA NORTE-SUR

EL 12 DE diciembre de 1974, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprobó la declaración y el plan de acción para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (NOEI), mismos que proclamaban la común determinación de trabajar con urgencia en la construcción de un nuevo tipo de relaciones que permitiera apoyar el esfuerzo de desarrollo de los países en vías de desarrollo. La resolución aceptaba como normas de conducta las plasmadas en la Carta de Derechos y Deberes Eco-

nómicos de los Estados, propuesta por el presidente Luis Echeverría en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), en abril de 1972.

El despliegue diplomático realizado para la adopción del documento había llevado al Presidente de México a países y regiones hasta entonces ajenos a la política exterior del país. Las visitas de Estado o escalas técnicas se realizaron a países latinoamericanos y caribeños (Perú, Chile, Ecuador, Argentina, Brasil, Venezuela, Costa Rica, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago, Cuba), árabes (Jordania, Irán, Kuwait, Argelia), africanos (Senegal y Tanzania) y asiáticos (Sri Lanka). La distensión internacional resultado del “entendimiento” chino-estadounidense y los acuerdos Nixon-Brézhnev para el control de armamentos, permitió al gobierno mexicano establecer relaciones diplomáticas con la República Popular de China y viajar a la Unión Soviética en 1973. La China de Mao y Chou En-lai, identificada con las causas del Tercer Mundo, fue un invaluable haber en la negociación.⁵

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados recogía las preocupaciones de los países en vías de desarrollo participantes en las dos anteriores UNCTAD, que reunidos en el Grupo de los 77⁶ promovieron la discusión de condiciones más favorables para el desarrollo de los países fuertemente dependientes de la tecnología y el capital extranjeros. La versión final del documento aprobado por la inmensa mayoría de los representantes acreditados ante la Asamblea General de Naciones Unidas hacía referencia a reivindicaciones tales como la libre disposición de los recursos naturales, el respeto irrestricto del derecho de cada pueblo a adoptar la estructura económica que más le convenga, la supeditación del capital extranjero a las leyes nacionales y la posibilidad de crear acuerdos de productores de materias pri-

⁵ Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

⁶ En 1974, en el momento de la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, dicho grupo contaba con 120 integrantes, todos países en vías de desarrollo que aprobaron unánimemente el documento que, por el contrario, fue votado en contra, o con abstención, por los países industrializados.



mas,⁷ a semejanza de la ya para entonces muy influyente Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada en 1960.

La confianza de México en los organismos multilaterales se había manifestado desde la creación de la ONU, de la cual es miembro originario. Su participación en el Consejo de Seguridad en tres ocasiones, la primera de ellas en 1946, y la labor desarrollada en comités encargados de temas como el desarme y la codificación del derecho internacional permitió al país mantener una presencia en los foros internacionales en los momentos álgidos de la Guerra Fría. En los años de la *détente*, la discusión y propuesta de iniciativas sobre temas del desarrollo económico permitieron al gobierno de México participar en la promoción de aspectos fundamentales para el futuro de sus relaciones con el exterior. Sin embargo, la oposición de los países industrializados a los planteamientos del NOEI⁸ fue decisiva para su fracaso. En efecto, la demanda de un nuevo trato para los más débiles cobró forma en el momento en que la crisis de 1974-1976 golpeaba severamente a los países con economías de mercado, y los países industrializados buscaban proteger sus economías de la competencia exterior, contrarrestar los efectos de la caída en la inversión y detener el despido masivo que afectaba a millones de trabajadores. La coyuntura fue poco propicia para la aplicación de los principios y esquemas de acción aprobados por el conjunto de los países en vías de desarrollo tras años de discusión y negociación.

Los logros en la consecución de un orden económico internacional más justo fueron escasos. La adopción por parte de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea de sendos sistemas de preferencias arancelarias, abrió una posibilidad para países como México que contaban con una base industrial para iniciar la exportación de manufacturas a los mercados desarrollados. El acceso,

⁷ *Documentos de política internacional*, México, Secretaría de la Presidencia, 1975.

⁸ El país que se opuso con mayor firmeza fue Estados Unidos. Pocos días después de la aprobación del NOEI, el 20 de diciembre de 1974, aprobó una nueva ley sobre comercio que contenía expresamente la aplicación de sanciones a los países miembros de la OPEP o que integraran asociaciones de productores de materias primas como las previstas en la Carta de Derechos y Deberes de los Estados. El gobierno mexicano se vio obligado a aceptar los límites de su acción internacional debido a su enorme dependencia del mercado estadounidense.

sin embargo, fue limitado y obstaculizado por trabas burocráticas, además de utilizado como forma de presión política sobre los potenciales beneficiarios. Para México, sin embargo, la discusión y negociación del NOEI significó una oportunidad para ampliar sus miras fuera del continente americano y unos cuantos países europeos, y proponer alternativas de solución a los problemas económicos que enfrentaban los países en vías de desarrollo.⁹

La importancia de mantener abierta la negociación entre países pobres y ricos condujo al presidente José López Portillo a retomar el tema en los últimos años de su gobierno. La devaluación del peso mexicano en agosto de 1976, después de más de dos décadas de estabilidad paritaria, la salida masiva de capitales y el plan de estabilización firmado con el Fondo Monetario Internacional provocaron un retraimiento de la política exterior del país en el primer tercio del sexenio. México fue consolidándose en ese lapso como uno de los principales productores de petróleo en el mundo, y para el momento en que se produce un nuevo aumento en los precios internacionales del crudo —que elevó la cotización a más de 39 dólares por barril—, pudo aprovecharse su condición de exportador independiente de la OPEP para regresar a los foros multilaterales con propuestas como el Plan Mundial de Energía.¹⁰ La presentación se hizo en términos más conciliadores de los empleados por su antecesor, proponiéndose un diálogo entre países con niveles de desarrollo diferentes. Ya no se buscó el liderazgo de los países del Tercer Mundo sino facilitar los acuerdos entre los dos grupos de países. La realización de la Cumbre de Cancún (22 y 23 de octubre de 1981), a la que fueron invitados 22 jefes de Estado o de gobierno representativos del Norte industrializado y el Sur subdesarrollado, quiso mostrar que el diálogo

⁹Otras iniciativas multilaterales importantes del gobierno de Luis Echeverría fueron la organización de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, en donde se aprobó la reivindicación de una zona de explotación económica exclusiva de 200 millas marítimas, y la creación del Sistema Económico Latinoamericano, una alternativa al fracasado proyecto de integración latinoamericana representado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960.

¹⁰Documento presentado en la XXXIV Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1979. Su propuesta era lograr una racionalización de la producción, distribución y consumo de los recursos energéticos.

y la cooperación eran una estrategia más efectiva que la confrontación ideológica adoptada por el ex presidente Echeverría.

El cálculo del gobierno mexicano fue erróneo. Los resultados de la cumbre –en donde se incluyó la propuesta de creación de un organismo internacional que con un fondo especial de 50,000 millones de dólares ayudara a paliar los efectos del aumento en los precios del petróleo en las balanzas comerciales de los países más pobres– fueron decepcionantes. Estados Unidos encabezó el rechazo a fórmulas que atendieran las enormes diferencias entre el Norte y el Sur. Para el presidente Ronald Reagan la solución debería buscarse en la liberalización del comercio internacional, con lo cual se dio paso a las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT),¹¹ al cual México no pertenecía. Su adhesión se realizó años después, en 1986, cuando las condiciones del país diferían notablemente de las existentes en el momento de la Cumbre de Cancún.

La crisis financiera de 1982 y el viraje que el gobierno del presidente Miguel de la Madrid imprimió a la economía llevaron al abandono de la propuesta Norte-Sur de José López Portillo, la cual en la práctica se redujo a la firma del Acuerdo de Cooperación Energética, o Pacto de San José, por medio del cual México y Venezuela se convirtieron en proveedores de crudo de los países de Centroamérica y el Caribe en condiciones preferenciales. El apoyo al NOEI desapareció definitivamente de la agenda de México. Sin embargo, todavía se tuvo la intención de ampliar y fortalecer los vínculos con los países del Tercer Mundo, misma que quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en donde se marcaron como objetivos de la acción internacional del país la cooperación económica entre países en desarrollo para el logro de la “autosuficiencia colectiva” y el nuevo orden económico internacional,¹² y la prioridad que se daría a los países de África, Asia y Oceanía como alternativas de diversificación de las relaciones exteriores.

¹¹ Ramón Tamames y Begoña G. Huerta, *Estructura económica internacional*, 20a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 2003, p. 197.

¹² En *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*, vol. 10, México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 195.

La realidad económica y política nacional e internacional pronto se impondría al esquema delineado por el gobierno de Miguel de la Madrid al inicio de su gestión. La relación bilateral con Estados Unidos fue difícil a lo largo del sexenio. Agobiado por las dificultades financieras, el gobierno dedicó buena parte de sus esfuerzos en el exterior a la renegociación de la deuda externa, tema para el cual no se logró una negociación multilateral como querían los países latinoamericanos. El agravamiento de la situación económica del país, no sólo por la sangría que implicó el pago del servicio de la deuda externa sino por el derrumbe del precio del crudo en el mercado internacional, condujo a negociar la adhesión de México al GATT, y con Estados Unidos a un entendimiento en materia de comercio e inversión. Problemas como el narcotráfico, que hizo crisis en 1985 con el asesinato de un agente de la DEA en México, y el flujo creciente de trabajadores que cruzaban la frontera sin documentos complicaron la agenda bilateral.

Contrariamente a lo esperado en aquellos momentos difíciles, el gobierno del presidente De la Madrid no optó por el abandono de posturas que lo confrontaran con la potencia del norte. La política exterior mexicana dirigió sus esfuerzos a la búsqueda de una solución pacífica al conflicto centroamericano, al cual era sensible por la cercanía geográfica y los riesgos para la seguridad nacional implícitos en el éxodo masivo de refugiados que cruzó la frontera de México huyendo de la guerra en sus países. La participación en el Grupo de Contadora –constituido en enero de 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela– coadyuvó a la solución pacífica del conflicto regional, desmontando un foco de tensión internacional. De esta manera México pudo superar el obstáculo que representaba la distancia que había marcado con la Organización de Estados Americanos desde los años en que la oposición al régimen de Fidel Castro en Cuba se resolvió en este organismo. La poca efectividad de la OEA para dirimir las controversias en el continente y su falta de credibilidad llevó al gobierno del presidente De la Madrid a promover el Grupo de Contadora.¹³

¹³ Véase Olga Pellicer (coord.), *Las relaciones de México con el exterior. Diagnóstico y propuestas de acción*, México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2004, p. 54.

México pudo expresar su desacuerdo con la política de Estados Unidos hacia Centroamérica como parte de un grupo de países interesados en una solución pacífica, esfuerzo al que se sumaron con el paso del tiempo otros países latinoamericanos¹⁴ y la Comunidad Europea.

La experiencia de esos años, aunada a los cambios producidos por la caída del Muro de Berlín y la desintegración del bloque soviético, el fin de la Guerra Fría, los avances en la integración europea, la pujanza económica de Japón y los países del bloque asiático, condujeron a la redefinición de las prioridades y objetivos de la política exterior mexicana y del papel de México en el escenario internacional.

TRANSITANDO LA VÍA DEL LIBRE COMERCIO

LA PREOCUPACIÓN porque México dejara de ser un país observador para convertirse en actor de las transformaciones económicas en marcha, y la necesidad de terminar con las fricciones en la relación con Estados Unidos, fueron externadas por Carlos Salinas de Gortari durante la campaña electoral. Para el candidato del PRI a la Presidencia de la República en 1988, el ejercicio de la soberanía no podía limitarse a la defensa de la integridad territorial sino que exigía una inserción eficaz en los mercados internacionales para aprovechar, en beneficio del desarrollo nacional, las oportunidades tecnológicas, comerciales y financieras ofrecidas por la globalización.¹⁵

México se contaba en ese momento entre las 15 mayores economías del mundo pero con rezagos que hacían imposible seguir postergando la adopción de estrategias para modernizar sus estructuras e imprimirle dinamismo. Desde la perspectiva del gobierno salinista se estaba viviendo una etapa en las relaciones internacionales en que la “creación y consolidación de organizaciones y

¹⁴El Grupo de Río, como se conoce al mecanismo de coordinación política entre países latinoamericanos, surgió como grupo de apoyo al de Contadora en julio de 1985, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

¹⁵Discurso de Cuatro Ciénegas, febrero de 1988, en Carlos Salinas de Gortari, *Discursos de campaña*, México, PRI, 1988, p. 7.

alianzas entre países... *al margen del multilateralismo*, [buscaban] promover intereses comunes en áreas diversas",¹⁶ para ajustarse a las condiciones generadas por la desaparición del orden bipolar y la globalización. Según este planteamiento estaban surgiendo bloques distintos a los formados al final de la Segunda Guerra Mundial, que respondían más a razones económicas y de geografía que a alianzas políticas: "Norteamérica, con Canadá y Estados Unidos, y las comunidades europeas" eran vistos como signos inequívocos de esa realidad.¹⁷ Así, en su propuesta de actualización de la política exterior de México destaca el marco de las relaciones bilaterales como el adecuado para cumplir el objetivo de insertar al país en el contexto internacional de fin de siglo. Y, bajo esta lógica, regresar al entendimiento y la cordialidad en las relaciones con Estados Unidos era una tarea urgente.

En el pasado reciente la práctica diplomática había dejado como enseñanza que la defensa de los intereses fundamentales del país era compatible con una relación respetuosa con Estados Unidos. El gobierno del presidente Adolfo López Mateos había podido defender al régimen cubano de Fidel Castro del hostigamiento de que era víctima por parte de Estados Unidos y la gran mayoría de los estados miembros de la OEA, y simultáneamente dejar en claro el alineamiento con Estados Unidos en el conflicto Este-Oeste. También, de manera paralela, se había desarrollado una intensa labor diplomática en el marco de la ONU para lograr la firma del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares en América Latina, que convirtió a la región en la primera zona desnuclearizada del mundo. Para ello había bastado, de acuerdo con la visión del embajador mexicano en Washington durante ese sexenio, comprender la magnitud del desafío que implicaba la vecindad con la superpotencia del mundo occidental, la importancia de defender la soberanía del Estado mexicano y la identidad cultural de la nación y el interés de no confrontarse ni política ni económica-

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, en *Antología de la planeación en México*, vol. 22, México, Secretaría de Hacienda-Fondo de Cultura Económica, p. 24. Cursivas de la autora.

¹⁷ *Ibidem*, p. 46.

mente con Estados Unidos “sin un motivo poderoso que lo justifique”.¹⁸ Por lo tanto, en el gobierno del presidente Salinas se trabajaría bajo esta perspectiva aprovechando la disposición mostrada por los mandatarios de los dos países desde la entrevista que sostuvieron en noviembre de 1988 en Houston, Texas, siendo ambos presidentes electos.

El eje de la estrategia para promover el desarrollo del país por medio de una mejor inserción en el mundo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no aparece en las definiciones del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En el momento de su publicación, mayo de 1989, los propósitos del gobierno de Carlos Salinas estaban marcados por la necesidad de encontrar una salida al problema de la deuda externa, por medio de una negociación que, sin confrontaciones con Estados Unidos, rechazara la injerencia en la definición de la política económica del país. Las referencias a los aspectos comerciales son generalidades que no ahondan en los mecanismos para incorporar a México de manera más competitiva a las corrientes del comercio internacional y la inversión extranjera. Se hablaba de una continuidad en la diversificación de las relaciones económicas sin referencia a la posibilidad de negociar acuerdos comerciales con Estados Unidos u otros países para continuar la apertura iniciada en 1986 con el ingreso al GATT. La posibilidad de crear una zona de libre comercio con Estados Unidos se comenzó a manejar pocos meses antes de que los presidentes George Bush y Carlos Salinas anunciaran, durante la visita que este último efectuó a Estados Unidos en junio de 1990, la intención de firmar un tratado bilateral de libre comercio.¹⁹

¹⁸ Antonio Carrillo Flores, “Divergencias y convergencias en materia de política exterior con los Estados Unidos”, en *Grandes temas de la política exterior mexicana*, México, FCE-PRI, 1983, p. 267. Las ideas expresadas por el ex embajador y ex secretario de Relaciones Exteriores durante la campaña de Miguel de la Madrid, fueron retomadas explícitamente seis años después por el candidato Salinas.

¹⁹ Antes de 1990, la idea de iniciar un proceso de integración económica formal con Estados Unidos había sido rechazada por Salinas de Gortari. Durante la campaña presidencial había refutado la posibilidad de formar un mercado común norteamericano con base en las enormes diferencias entre las tres economías, y la idea expuesta por el candidato George Bush de crear una zona de libre comercio quedó sin respuesta en México y Estados Unidos. En Houston, Carlos Salinas negó la conveniencia de un tratado de esa naturaleza y sólo comenzó a cambiar de opinión tras la firma del acuerdo sobre la deuda externa y el intercambio

A partir de ese momento la actividad del gobierno se centró en preparar la negociación. La desconfianza hacia Estados Unidos, bastante generalizada entre los mexicanos, se sumaba a la inseguridad del sector empresarial, por lo que se adoptaron medidas conducentes para persuadir a los actores económicos y la opinión pública en general de las oportunidades que se abrirían al país con un acuerdo de esa naturaleza. En septiembre de 1990 se instaló el Consejo Asesor del Tratado, con representantes de los sectores productivos, que tuvo a su cargo organizar y coordinar los trabajos que se efectuaron en apoyo a la negociación. Las organizaciones empresariales quedaron agrupadas en otro organismo, la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que habría de jugar un importante papel en el periodo de las negociaciones participando en lo que se conoció como “el cuarto de al lado”. Por primera vez, el empresariado fue actor de una negociación internacional a la que “aportó opiniones, aseguró consensos y estableció conexiones con sus similares de los otros dos países”. Su participación finalmente modificó la visión de los empresarios sobre la relación con el gobierno y el nuevo modelo de desarrollo para el país.²⁰

Las negociaciones formales para la creación de la zona de libre comercio en Norteamérica entre los tres países de la región, Canadá, Estados Unidos y México, dieron inicio el 12 de junio de 1991 para concluir 14 meses después. El documento final fue firmado el 17 de diciembre de 1992 por los tres mandatarios en ceremonias simultáneas. Para ese momento, ya se conocía el resultado de las elecciones presidenciales en Estados Unidos en las que George Bush padre perdió la reelección frente a William Clinton. Al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el nuevo gobierno estadounidense añadió la negociación de dos

sostenido con mandatarios europeos y altos funcionarios internacionales que lo convencieron de que su estrategia de diversificación comercial tendría éxito si se integraba al bloque comercial que Estados Unidos había iniciado con Canadá. Fue en Davos, en febrero de 1990, que el Presidente mexicano decidió dar a conocer a Estados Unidos el interés de su gobierno por negociar el tratado de libre comercio. Véase Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, pp. 48-50.

²⁰ Cristina Puga, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2004, p. 248 y *passim*.

acuerdos, conocidos como paralelos, en materia de cooperación ambiental y laboral, las cuales culminaron en agosto de 1993, dando paso a la ratificación legislativa del tratado en Estados Unidos (17 de noviembre) y México (22 de noviembre). En Canadá, la Cámara de los Comunes ratificó el TLCAN meses antes, en mayo de 1993, sin esperar la culminación de los acuerdos paralelos que, a final de cuentas, respondían a la oposición de grupos de interés en Estados Unidos para incorporar a México al bloque regional. El tratado entró en vigor el 1o. de enero de 1994.

De forma paralela a la negociación con Estados Unidos y Canadá, el gobierno mexicano entabló las pláticas para lograr acuerdos comerciales con países de América Latina. La presencia diplomática en la región allanó el camino para la discusión de la propuesta económica. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Chile (suspendidas en septiembre de 1973 tras el golpe de Estado en contra del presidente Salvador Allende), la participación en los procesos de pacificación en Centroamérica (en particular en el logro de los acuerdos de paz en El Salvador y en el establecimiento del diálogo entre gobierno y guerrilla en Guatemala), la iniciativa de la Cumbre Iberoamericana (que se reunió por primera vez en Guadalajara, Jalisco, en julio de 1991), fueron acciones políticas que antecedieron a la negociación comercial.

Chile fue el país pionero en la etapa de los nuevos acuerdos comerciales. Con este país se firmó, en septiembre de 1991, el Acuerdo de Complementación Económica, que rápidamente superó las expectativas de sus negociadores al incrementar el volumen de los intercambios desde el primer año de su entrada en vigor.²¹ Con Centroamérica, la primera cumbre de mandatarios que se realizó en Tuxtla Gutiérrez en 1991, marcó el inicio de un proceso de negociación que no pudo concretarse en un acuerdo multilateral entre todas las partes. Las negociaciones se separaron; el avance más rápido se dio con Costa Rica, país con el que se firmó un tratado bilateral de libre comercio en abril de 1994. La entrada en vigor de éste, el 1o. de enero de 1995, coincidió con la fecha en

²¹ Años más tarde se renegó para convertirse en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile, firmado el 17 de abril de 1998 y en vigor a partir del 1o. de agosto de 1999.

que se pusieron en marcha otros dos tratados negociados durante la administración del presidente Salinas: el tratado trilateral de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela (integrantes del Grupo de los Tres) y el bilateral entre Bolivia y México.

El gobierno del presidente Zedillo pudo completar y profundizar los logros de la negociación comercial emprendida por su antecesor. Los acuerdos pendientes en Centroamérica se tradujeron en un tratado bilateral de libre comercio con Nicaragua, en vigor a partir del 1.º de julio de 1998; y el Tratado de Libre Comercio entre México, El Salvador, Guatemala y Honduras que vincula bilateralmente a México con cada una de esas repúblicas, y que entró en vigor en marzo de 2001 con Guatemala y El Salvador y con Honduras en junio del mismo año.

La entrada en vigor del TLCAN abrió la puerta a nuevos tratados de libre comercio, como el logrado con Israel y el firmado con la Unión Europea, en el cual estaban centradas las expectativas del gobierno de Ernesto Zedillo. En este último caso pudo abrirse la negociación de un tratado de libre comercio, que sustituyó al Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1991,²² al quedar insertado en el ambicioso Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido como Acuerdo Global, firmado el 8 de diciembre de 1997 y en vigor a partir del 1.º de octubre de 2000. Su firma convirtió a México en el primer país latinoamericano con el que la Unión Europea institucionalizaba el diálogo político de alto nivel sobre cuestiones bilaterales e internacionales con miras a coordinar posturas comunes en el escenario internacional. Además de que establece un marco jurídico para la cooperación, entendida en un sentido amplio, y para la liberalización del comercio bilateral de bienes y servicios, es decir, el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM).

²² El Acuerdo Marco fue en su momento el más avanzado firmado por la Comunidad Europea con algún país latinoamericano, pues contemplaba un amplio esquema de cooperación económica, comercial y de intercambio científico y tecnológico. Su importancia radicó también en que su negociación permitió estrechar los lazos bilaterales con países como Alemania, Francia e Italia. Con el primero de ellos se creó la Comisión México-Alemania 2000, integrada con representantes gubernamentales, empresariales y de la comunidad académica de los dos países, para promover un incremento en los intercambios a todos niveles.

El aspecto más relevante del Acuerdo Global, por su impacto en la vida política del país, tiene que ver con el abandono de la rígida concepción de la soberanía nacional que había prevalecido, al aceptar la inclusión de la llamada “cláusula democrática”. En efecto, el primer artículo del documento referido establece el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos como fundamento de las políticas nacionales e internacionales de las partes. Con este compromiso México dejaba atrás el rezago democrático aceptando que en el nuevo contexto internacional la democracia y los derechos humanos eran temas centrales. El cambio político en México permitió la paulatina inclusión de éstos como principios rectores de la política exterior mexicana, al lado de los explicitados en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²³ Cabe subrayar que fue el interés por lograr el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea lo que condujo a contraer la obligación internacional de respetarlos.

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo mantuvo negociaciones comerciales con gobiernos de países del Mercosur y el Pacto Andino para adecuar los instrumentos comerciales entonces vigentes, y se sumó a los trabajos orientados a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas propuesta por Estados Unidos. En este sexenio se inició el acercamiento a Japón con miras a suscribir un acuerdo de libre comercio que fortaleciera la débil presencia de México en la zona del Pacífico asiático, mismo que se negoció durante el gobierno del presidente Vicente Fox.

NUEVOS VÍNCULOS DE LA POLÍTICA INTERIOR Y EXTERIOR

Es así como se denomina en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el apartado que contiene las prioridades de la política

²³ Los llamados principios normativos de la política exterior mexicana fueron incluidos en la constitución por medio de una reforma del gobierno de Miguel de la Madrid. En el siguiente sexenio, Carlos Salinas en su intento por mejorar la imagen del país en el extranjero, añadió en la definición de los principios de la política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la defensa de los derechos humanos, entre otros.

exterior. Si la defensa de la soberanía en el umbral del siglo XXI parte del reconocimiento de las transformaciones de México y el mundo, la propuesta del gobierno del presidente Zedillo consistió en enfrentar los desafíos y aprovechar las crecientes capacidades del país mediante políticas apoyadas en un “gran consenso social”, en la democracia y el diálogo, en la preeminencia del Estado de derecho... El interés estratégico de la relación con Estados Unidos condujo a colocar en primer término la necesidad de mantener un diálogo fluido para reducir las tensiones derivadas de la intensidad de los intercambios que mantienen los dos países. La prioridad de la agenda bilateral no impidió la mención a la intención de fortalecer “las consultas de alto nivel sobre asuntos bilaterales y mundiales”.²⁴ La timidez con que se aborda la relación entre política interna y externa está presente a lo largo de toda la presentación de las acciones a emprender en cada región.²⁵ La intención de reforzar el diálogo político con la Unión Europea y América Latina, y la reafirmación de la vocación pacifista de México, que encuentra sus posibilidades de expresión en la diplomacia multilateral, se pierden en el documento ante la importancia que realmente se otorga a los aspectos económicos de las relaciones internacionales del país.

Sin embargo, en la práctica el gobierno de Ernesto Zedillo no pudo evitar pronunciarse por aspectos de la vida interna de ciertos estados que la creciente interdependencia impedía ignorar. Cuba, que durante décadas fue objeto de una defensa por parte del gobierno mexicano con base en el principio de la no intervención, recibió con desagrado las menciones presidenciales a las ventajas que ofrece la democracia al desarrollo económico y la estabilidad política. El regreso de Cuba a un foro en donde se reunían los países

²⁴ “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, en *Antología de la planeación en México*, vol. 29, México, SHCP-FCE, 1998, p. 28.

²⁵ Tal vez el aspecto con mayor contenido político en términos de la relación con Estados Unidos es el referido a la relación con las comunidades mexicanas en el extranjero, que continúa el esfuerzo iniciado en el sexenio anterior por fortalecer los vínculos culturales y ayudar a la defensa de sus intereses en el exterior. La reforma constitucional y legal que hizo posible en 1996 la doble nacionalidad para los mexicanos, fue el mecanismo adoptado para dar a los residentes en el extranjero, ciudadanos de otro país, la posibilidad de defender sus intereses, más allá de la protección consular que se venía otorgando.

latinoamericanos –acompañados ahora de España y Portugal en las llamadas Cumbres Iberoamericanas–, por primera vez desde su expulsión de la OEA en 1964, pronto se convirtió en un espacio en donde se habló de los nuevos temas de la agenda política internacional.²⁶ Los discursos oficiales mexicanos fueron cuidadosos en el lenguaje empleado y rechazaron abiertamente las posturas de otros participantes de presionar a Fidel Castro para que iniciara un proceso de apertura política. Sin embargo, el discurso en defensa de la democracia como régimen político adoptado por el presidente Zedillo provocó un distanciamiento con el mandatario cubano. Los contactos con la disidencia residente en la isla, iniciados por Rosario Green, secretaria de Relaciones Exteriores, y enmarcados en el viraje de la política exterior mexicana para involucrar a actores políticos ubicados fuera de los circuitos tradicionales de la diplomacia, marcaron el fin de la etapa de apoyo sin restricción al gobierno emanado de la Revolución cubana.

La alternancia en el poder que se produjo como resultado de las elecciones presidenciales de julio de 2000 permitió establecer con mayor contundencia una identificación con los valores democráticos. Para el presidente Fox su llegada a la Presidencia representa un parteaguas en la vida política del país. Por lo tanto desde el inicio de su gobierno intentó desmarcarse de las políticas seguidas por sus antecesores. El gobierno anunció una política exterior basada en la defensa de los principios democráticos y los derechos humanos,²⁷ y México llevó a diversos foros la propuesta para discutir iniciativas vinculadas con estos temas, ampliamente aceptados como parte fundamental del orden internacional en construcción. Este fue uno de los dos grandes ejes sobre los cuales

²⁶ En entrevista previa a la celebración de la I Cumbre Iberoamericana, Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México, el país anfitrión, expresó que Cuba necesitaba abrirse políticamente aunque rechazó cualquier intento por presionar en ese sentido a los dirigentes cubanos. Un año después el presidente Salinas se reunió con líderes de la oposición anticastrista de Miami, lo que representaba una ruptura respecto a la posición de gobiernos anteriores. Para un análisis de la evolución de las relaciones entre México y Cuba, véase Ana Covarrubias Velasco, "La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos", en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 3, julio-septiembre de 2003.

²⁷ "Compromisos con México", *Plan Nacional de Desarrollo*, <http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/tpiDocumento.cfm?Id=PND-10>.

se hizo la definición de la política exterior. El segundo, fue la construcción de una “relación de alcance estratégico” con Estados Unidos. En palabras de Jorge G. Castañeda, entonces secretario de Relaciones Exteriores, ambos ejes se concebían como “mutuamente compatibles e inseparables” y se buscaría instrumentarlos “en forma paralela, fortaleciendo y dando un adecuado equilibrio a la política exterior del país”.²⁸

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 terminaron con las posibilidades de este esquema de relaciones definido por el gobierno mexicano. La discusión de temas de política internacional con Estados Unidos, con la pretensión de identificar las coincidencias ante los principales problemas del mundo, era impensable. Las diferencias sobre cómo emprender la lucha contra el terrorismo, y más tarde frente a la guerra con Iraq, demostraron la debilidad de los supuestos iniciales en que se basó la propuesta de convertir a México en aliado estratégico de Estados Unidos. Resulta conveniente reseñar lo ocurrido con la primera iniciativa para redefinir el papel de México en el mundo a partir de aumentar su influencia en la política mundial.

El 7 de septiembre de 2001 el presidente Vicente Fox anunció ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) la intención de retirarse del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Así, en el marco de la primera visita oficial que realizaba a Estados Unidos, Fox daba a conocer una de las prioridades de la política exterior de su gobierno: la participación activa en materia de seguridad internacional. En particular, para el gobierno de Fox la seguridad regional debería basarse en nuevas estructuras que dieran respuesta efectiva a los retos de un sistema internacional caracterizado por la multiplicación de actores, de intercambios y vínculos entre las naciones, en donde las principales amenazas a la seguridad no provienen de los propios estados sino del crimen organizado transnacionalmente, de la ruptura de la legalidad democrática, el quebrantamiento de los derechos humanos, el atraso económico y la pobreza extrema... A

²⁸J.G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexus Virtual*, diciembre de 2001, <http://www.nexus.com.mx>.

juicio del primer gobierno surgido de la oposición en siete décadas, el TIAR, la alianza militar entre Estados Unidos y América Latina firmada en 1947, resultaba “obsoleto e inútil”²⁹ en el contexto de la posguerra fría, por lo que México propuso un nuevo esquema de seguridad hemisférica.

Cuatro días después Estados Unidos era víctima de los ataques terroristas del grupo Al-Qaeda que provocaron estupor y la inmediata solidaridad de los tradicionales aliados de Estados Unidos. En América Latina el TIAR fue invocado por Brasil como una respuesta colectiva a la agresión contra Estados Unidos. De esta forma el país sudamericano se colocaba en la posición opuesta a la manifestada por México, hecho que ha sido interpretado como el reflejo de “una pugna por el liderazgo en la región y una competencia por determinar quién [Brasil o México] ostenta la relación más trascendental con Estados Unidos”.³⁰

Las distintas maneras de enfocar el problema se reflejaron en la definición del marco en que debería darse el apoyo a Estados Unidos: para Brasil era el TIAR, para México, la OEA. La propuesta de este último, impulsada conjuntamente con Paraguay, permitiría celebrar una reunión en la que participarían los ministros de Relaciones Exteriores de los 34 miembros de la OEA; mientras que la de Brasil limitaba el encuentro a los 23 miembros del TIAR, lo que significaba la exclusión de Canadá y la mayoría de los estados del Caribe angloparlante. La resolución adoptada por unanimidad fue convocar dos reuniones de consulta, una en el marco del TIAR y otra en el de la OEA, para el 21 de septiembre en Washington, en donde se discutiría la respuesta de los países americanos al ataque terrorista contra el poderoso país del norte.

²⁹Estos términos fueron muy parecidos a los empleados por Hugo Chávez, presidente de Venezuela, cuando propuso abolir el TIAR por “anacrónico y obsoleto” durante la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que se celebró en Brasil casi un año antes. La intención del gobierno venezolano era “redefinir la doctrina militar de la región, y para ello propuso establecer una nueva estructura de seguridad ajena a Estados Unidos”. Una iniciativa completamente alejada de la intención de México. Cfr. J.G. Tokatlian, “La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR”, *Foreign Affairs en Español*, primavera de 2002, vol. 2, núm. 1, p. 102.

³⁰*Ibidem*, pp. 103-104.

Brasil, considerado por los esquemas de seguridad nacional de Estados Unidos como un aliado estratégico, fue objeto del único reconocimiento expreso a un país que hizo el secretario de Estado Colin Powell durante su participación en la reunión extraordinaria de la OEA. Powell señaló:

Hemos invocado ahora el Tratado de Río en reconocimiento del peligro común que confrontamos y en defensa de la gran promesa de nuestro hemisferio que debemos proteger... Deseo especialmente transmitir la gratitud de mi país a Brasil por su liderazgo en la promoción de la resolución para invocar el tratado.³¹

Para México no hubo ninguna mención. Por el contrario, en esos días se manifestaba en Estados Unidos un malestar hacia el país debido a las opiniones expresadas por algunos miembros del Congreso mexicano, y compartidas por sectores minoritarios de la población, de demandar neutralidad al gobierno de Vicente Fox en la guerra contra el terrorismo que libraría Estados Unidos. El enojo se tradujo en acres críticas por parte de la prensa, políticos y académicos estudiosos de las relaciones entre los dos países. Sidney Weintraub, profesor del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales y uno de los principales impulsores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, señaló:

Como persona con larga experiencia y que le desea bien a México, encuentro la reacción pública y política incomprensible e irracional, en el sentido de que México ha dicho que quiere nuestra ayuda cuando tiene problemas, pero ahora se muestra escéptico de brindar su ayuda cuando Estados Unidos tiene problemas.

Y añadió, ante los titubeos del gobierno para sumarse de forma inmediata y sin restricciones a la campaña antiterrorista: “el lide-

³¹ *Reforma*, 21 de septiembre de 2001.

razgo en el apoyo contra el terrorismo lo tiene que tomar el presidente de México.³²

Finalmente Brasil logró que los miembros de la alianza hemisférica dieran una respuesta unificada, sin excluir la vía militar, al terrorismo internacional. La defensa colectiva frente a la amenaza común, sin embargo, sirvió más para ofrecer un respaldo sin cortapisas a Estados Unidos que para mostrar la disposición de los países signatarios del TIAR de hacer realidad los compromisos adquiridos con la firma del tratado.³³ De manera inesperada el primer pacto de defensa colectiva de la posguerra resurgió de entre las cenizas a que fue reducido en 1982 tras el fracaso de su invocación por Argentina para lograr el apoyo de sus miembros durante la guerra de las Malvinas. Inaplicable en tanto que el TIAR se refiere a agresiones entre estados y no a las efectuadas por “actores no estatales como los grupos terroristas” que lanzaron el ataque en contra de Estados Unidos,³⁴ lo cierto es que obsoleto e ineficaz para enfrentar los llamados retos globales, el TIAR es un pacto que todavía otorga a Estados Unidos la confianza del apoyo militar por parte de sus vecinos del sur.

El tropiezo inicial que significó el inesperado resurgimiento del TIAR³⁵ fue apenas un anuncio de las dificultades de México para expresar una opinión contraria a la decisión unilateral de Estados Unidos de iniciar la invasión armada en contra de Iraq, país al que acusaba de poseer armas de destrucción masiva. La participa-

³² *Reforma*, 25 de septiembre de 2001.

³³ Este tratado fue suscrito el 2 de septiembre de 1947 por Estados Unidos y 20 repúblicas latinoamericanas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Años más tarde, la Cuba revolucionaria fue excluida en medio de la lucha que se libraba contra el comunismo y las Bahamas y Trinidad y Tobago, ya estados independientes, se adhirieron al tratado.

³⁴ J.G. Tokatlian, *op. cit.*, p. 102.

³⁵ En el marco de las relaciones interamericanas México ha sostenido su postura de reformar de manera profunda el sistema de seguridad hemisférica para responder a las amenazas provenientes de actores no estatales. En el XXXII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Barbados del 2 al 4 de junio de 2002, se aprobó una resolución por medio de la cual se acepta la realización en México de la Conferencia Especial de Seguridad acordada en la Cumbre de Québec de abril de 2001. De igual forma se aprobaron la Convención Interamericana contra el Terrorismo y una resolución sobre derechos humanos y terrorismo, ambas a iniciativa de México.

ción de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad significó oponerse a la guerra como un mandato del Consejo de Seguridad y si bien la resolución nunca se llegó a votar, la mera posibilidad de hacerlo provocó un distanciamiento político de Estados Unidos.

El otro eje de la política exterior del gobierno de Vicente Fox, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional,³⁶ tampoco ha podido traducirse en acciones con resultados positivos. Y esto a pesar de que la argumentación en favor de esta opción era más sólida. La democracia ofrece ventajas para las relaciones internacionales pues los gobiernos democráticos tienen mayor legitimidad, lo que da fuerza a sus posturas en el ámbito internacional. Además de que se ha demostrado la compatibilidad de la democracia con un crecimiento económico sustentable.

El compromiso que el gobierno adquiriría respecto al respeto de los derechos humanos resultaba ineludible para un gobierno democrático y legítimo, por lo que era natural que México buscara sumarse a instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario a los cuales no pertenecía. El régimen jurídico mexicano en la materia no podía mantenerse incompleto sin dañar la imagen del país en el exterior. Adicionalmente, el plan del gobierno del presidente Fox se ajustaba a los lineamientos constitucionales: la promoción de la democracia y los derechos humanos se entiende fundamentalmente como la obligación del gobierno de conducirse de acuerdo con los valores y principios democráticos, y con respeto a los derechos de los individuos y los grupos minoritarios. Un compromiso inscrito en un proceso de consolidación de la democracia

³⁶Los otros objetivos son: fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; y, por último, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento. Véase "La política exterior", *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Servicio Internet de la Presidencia de la República, <http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/tplDocumentos.cfm?Id=PND-6-8>

ción de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad significó oponerse a la guerra como un mandato del Consejo de Seguridad y si bien la resolución nunca se llegó a votar, la mera posibilidad de hacerlo provocó un distanciamiento político de Estados Unidos.

El otro eje de la política exterior del gobierno de Vicente Fox, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional,³⁶ tampoco ha podido traducirse en acciones con resultados positivos. Y esto a pesar de que la argumentación en favor de esta opción era más sólida. La democracia ofrece ventajas para las relaciones internacionales pues los gobiernos democráticos tienen mayor legitimidad, lo que da fuerza a sus posturas en el ámbito internacional. Además de que se ha demostrado la compatibilidad de la democracia con un crecimiento económico sustentable.

El compromiso que el gobierno adquiriría respecto al respeto de los derechos humanos resultaba ineludible para un gobierno democrático y legítimo, por lo que era natural que México buscara sumarse a instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario a los cuales no pertenecía. El régimen jurídico mexicano en la materia no podía mantenerse incompleto sin dañar la imagen del país en el exterior. Adicionalmente, el plan del gobierno del presidente Fox se ajustaba a los lineamientos constitucionales: la promoción de la democracia y los derechos humanos se entiende fundamentalmente como la obligación del gobierno de conducirse de acuerdo con los valores y principios democráticos, y con respeto a los derechos de los individuos y los grupos minoritarios. Un compromiso inscrito en un proceso de consolidación de la democracia

³⁶Los otros objetivos son: fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; y, por último, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento. Véase "La política exterior", *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Servicio Internet de la Presidencia de la República, <http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/tplDocumentos.cfm?Id=PND-6-8>

que sin duda respondía a las expectativas puestas en el gobierno de la alternancia.

El problema que se presentó en la conducción de la política exterior durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox no fue de definición. La concepción fue equivocada en términos de su ejecución. Desde las primeras iniciativas adoptadas para el cumplimiento de este objetivo de la política exterior, quedó claro que el sentido dado a la “promoción de la democracia”, se alejaba de la obligación de un Estado comprometido con su defensa, para acercarse a la práctica de Estados Unidos y algunos países europeos de presionar para su adopción como forma de gobierno por aquellos estados que aún se mostraban renuentes a aceptarla.

Durante su intervención en la sesión plenaria de la III Reunión Cumbre de las Américas, el Presidente mexicano afirmó:

México ha propuesto y apoya decididamente la inclusión de la Cláusula Democrática en el Plan de Acción que habrá de emanar de esta Cumbre, la cual reconoce que los valores y las prácticas de la democracia son fundamentales para lograr los objetivos que nos hemos trazado, y que cualquier alteración o ruptura del orden democrático en alguno de nuestros Estados sería un obstáculo para su participación en el proceso de la Cumbre de las Américas.³⁷

La idea de trabajar de manera conjunta en el ámbito regional para que los países que habían construido gobiernos democráticos en fechas cercanas pudieran consolidar los logros, perfeccionar sus instituciones, alentar la participación ciudadana, ofrecer un respeto irrestricto a los derechos humanos, no aparece en el nuevo discurso del gobierno mexicano, como tampoco hay una valoración de las ventajas que la democracia ofrece a la paz internacional. El presidente Fox simplemente aceptaba su imposición como requisito para participar en los foros regionales.

La iniciativa mexicana en Quebec colocó al país como un nuevo promotor de la democracia, dispuesto a utilizar una gran variedad

³⁷ Discurso pronunciado en la III Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 21 de abril de 2001; <http://www.presidencia.gob.mx/Art=945&Orden=Leer>

de medios, incluidas las presiones y sanciones políticas, económicas y diplomáticas, para lograr el respeto a los derechos humanos y mantener a los países del continente americano dentro de las reglas del comportamiento democrático. Una postura que respondía sobre todo a la pretensión de coincidir con Washington, y que se tradujo en un mayor deterioro de la relación bilateral con Cuba. El voto de México en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se convirtió a partir de 2001 en la expresión de las diferencias que separan al gobierno del presidente Fox del de Fidel Castro. El llamado internacional para que se respeten las libertades políticas fundamentales en la isla, y en particular los derechos de los disidentes, resultó inaceptable para el gobierno cubano, que responsabilizó personalmente al entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, del deterioro en la relación bilateral. La toma de la embajada mexicana en La Habana, el 28 febrero de 2002, en un operativo bien orquestado por un grupo de cubanos; la falta de tacto del presidente Fox para, algunos días después de ese incidente, solicitar al mandatario cubano su retiro anticipado de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Monterrey, para evitar roces con el presidente Bush que se había opuesto a su participación; y, en 2004, el conflicto diplomático que se generó a raíz de la detención por autoridades cubanas del empresario prófugo Carlos Ahumada involucrado en un escándalo de corrupción política, evidencian que las relaciones con el gobierno de Fidel Castro han entrado en un deterioro irreversible. Un distanciamiento que, de acuerdo con algunas interpretaciones, deja a México sin posibilidades de “jugar como mediador, comunicador y coadyuvante en la relación entre Cuba y Estados Unidos... [y de mantener, como en el pasado] el equilibrio geopolítico regional”.³⁸

CONSIDERACIONES FINALES

LA CONSTRUCCIÓN democrática en México ha implicado modificaciones profundas en la concepción del papel internacional de México

³⁸ Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 31.

y de las relaciones con las diferentes regiones y países del mundo. La acción desarrollada en el terreno multilateral se ha mantenido como la posibilidad de defensa de los intereses fundamentales al lado de países con los que se comparten condiciones de desarrollo y aspiraciones. Estas últimas se modificaron a lo largo de los 30 años revisados como resultado tanto de las transformaciones de la economía mundial y la política internacional como del cambio político en el país. La intensificación de los intercambios que traspasan las fronteras de los estados-nación hace que la agenda global sea atendida eficaz y responsablemente por la comunidad internacional para prevenir la posibilidad de una crisis económica global, la profundización de los daños al medio ambiente o para enfrentar al crimen organizado. El gobierno mexicano, bajo el auspicio de las organizaciones internacionales que forman parte del sistema de Naciones Unidas, ha involucrado a actores no gubernamentales en las discusiones de la agenda global, con lo cual ha roto con el esquema prevaleciente años atrás de no considerar a actores ubicados fuera del marco tradicional de la diplomacia. Esta innovación se observa en varios ámbitos de las relaciones con el exterior. Los representantes de los empresarios tienen un lugar en las negociaciones económicas bilaterales y los gobiernos no son ya los únicos interlocutores en el exterior. En el transcurso de las tres últimas décadas la noción de la soberanía nacional y de los principios que sustentan la política exterior se modificó para adecuarse, al menos en parte, a las condiciones imperantes en el ámbito internacional. El contacto con el mundo ha dejado de percibirse sólo como amenaza y se aceptan las oportunidades y ventajas derivadas de la multiplicación de los vínculos con países cercanos, como Estados Unidos y Canadá, y remotos, como Japón y los países del Medio Oriente.

La adaptación paulatina no se ha traducido en la definición de nuevas prioridades y estrategias de la política exterior. En el momento actual se constata la necesidad de trabajar para decidir los mecanismos que permitirán aumentar la influencia de México en la política mundial con miras a asegurar el cumplimiento de sus intereses en el contexto de la globalización. La definición

unánime del interés nacional no es una tarea fácil. Sin embargo es necesario aclarar que el cambio político no implica la desaparición de los consensos creados a lo largo de la historia. El sentimiento de pertenencia a una comunidad política asegura la cohesión frente a los desafíos del exterior, y en el caso de México existe una fuerte identidad nacional que permite adoptar definiciones. La referencia a Estados Unidos permite establecer las aspiraciones de los mexicanos en términos de independencia en política exterior, pero al mismo tiempo exige aprovechar las ventajas que se derivan de la vecindad con la mayor economía del mundo. El proceso de integración económica iniciado 10 años atrás debe avanzar considerando las necesidades particulares de México, país que hasta ahora ha sido incapaz de superar la pobreza y la desigualdad social que lo han caracterizado históricamente. Los millones de mexicanos que trabajan en Estados Unidos de manera temporal o definitiva, la importancia de la interacción transfronteriza, la magnitud y diversidad de las interacciones son otras razones para mantener un diálogo fluido y eficaz con el gobierno de Estados Unidos.

El trazo de la política exterior que coadyuve al desarrollo económico y social del país y ensanche su posibilidad de actuación en la política internacional no pasa necesariamente por la ruptura con la política exterior de los últimos gobiernos encabezados por el PRI. Salvo en situación de cambio revolucionario, dicen los teóricos, la continuidad de la política exterior es la regla.³⁹ Las mutaciones resultado de la alternancia en el poder no han sido de naturaleza tal como para modificar los objetivos fundamentales de la política exterior. La continuidad en las directrices marcadas durante los años 1990, ha permitido resultados positivos. El énfasis en los aspectos económicos de las relaciones internacionales, que ha caracterizado a la política exterior en todo el periodo estudiado pero cuya importancia es mayor a partir de que el comercio exterior y la inversión extranjeras son el motor de crecimiento de la economía mexicana, se materializó en nuevos acuerdos

³⁹ Marcel Merle, "La politique étrangère", en Madeleine Grawitz y Jean Leca, *Traité de Science Politique*, vol. 4, París, Presses Universitaires de France, 1985, p. 526.

como el firmado con Japón o el Plan Puebla Panamá, que responden a lo que los mexicanos identifican como las prioridades de la política exterior.⁴⁰

Sin embargo, es necesario evaluar los resultados y redefinir las metas. Los logros de la política de liberalización comercial iniciada tres lustros atrás están muy alejados de las expectativas de los gobiernos que la han mantenido y, sobre todo, de las posibilidades de contribuir efectivamente al crecimiento sostenido de la economía mexicana. Hace falta introducir los correctivos y negociar las siguientes etapas del proceso de integración con Estados Unidos y las respuestas a los temas de la agenda global.

Fenómenos característicos del último tercio del siglo xx, como la migración laboral internacional, están a la espera de acciones que respondan a la defensa del interés de México. El tema de la protección de los nacionales en el extranjero, en particular de los emigrantes que cruzan a Estados Unidos en busca de empleo, se ha convertido en el más relevante de las relaciones bilaterales entre los dos países. Si bien no ha habido avances en este terreno, la postura del gobierno del presidente Fox de plantear una propuesta integral, que recoja las inquietudes y experiencias de las últimas décadas, deberá mantenerse hasta llevarla a la mesa de negociaciones. Este es un tema en el que existe un amplio consenso entre la sociedad y el gobierno. Por el contrario, y como elemento adicional, la encuesta CIDE/Comexi aporta evidencia de que los mexicanos están todavía lejos de tener una conciencia supranacional. Por lo tanto, el proyecto de construir la Comunidad de América del Norte sólo puede considerarse en el mediano plazo y supeditado a avances reales en las relaciones económicas en la región y en el trato que ese país da a los mexicanos.

⁴⁰ En una encuesta realizada por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), publicada con el título *México y el mundo: visiones globales 2004* (México, CIDE-COMEXI, 2004), muestra cómo las prioridades de la política exterior del gobierno no necesariamente coinciden con la visión del ciudadano común. Una inmensa mayoría de los mexicanos (88 y 85 por ciento, respectivamente) identifica como los objetivos prioritarios de la política exterior la protección de los mexicanos en el exterior y la promoción de las exportaciones mexicanas. Por el contrario, ayudar a llevar democracia a otros países sólo se considera importante por 55 por ciento de los entrevistados y Cuba resulta prioritario sólo para 46 por ciento.

Las tareas pendientes en términos de la definición de la política exterior del siglo XXI son muchas. No hay que olvidar que la política exterior es dictada en gran medida por la experiencia interna y la imagen de sí misma que tiene una nación.⁴¹ Una visión triunfalista y exagerada de los avances en términos de la construcción democrática y de las nuevas capacidades del país es de poca ayuda para identificar los desafíos que exigen respuesta y elaborar las estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos fijados.

México todavía tiene que luchar por ser un país reconocido y respetado como una de las democracias del mundo. Por lo tanto, un aspecto fundamental consiste en consolidarse como tal y para ello la atención debe centrarse en lo que falta por construir y los compromisos pendientes de cumplir. Los objetivos definidos originalmente por el gobierno de Vicente Fox se apartaron de la visión de la sociedad mexicana sobre la política exterior del país, lo que explica el amplio rechazo durante la guerra de Iraq a que México se involucrara en un conflicto bélico. El pretendido liderazgo en la propuesta del orden internacional de principios del siglo XXI exige una conducción eficaz de la política exterior mexicana y sólo podrá avanzar si la estrategia propuesta por el gobierno cuenta con un amplio consenso interno y es resultado de una cuidadosa definición de los intereses del país en el momento actual.

La importancia de México en la definición de la política exterior estadounidense nunca se ha dado en función de su papel en la política internacional sino como resultado de la contigüidad geográfica. Proponer nuevas reglas que permitan consolidar el proceso de integración económica iniciado en América del Norte, así como avanzar en la construcción de mecanismos que hagan posible mantener un diálogo político en un plano de igualdad con la gran potencia responden de mejor manera al interés nacional que el involucramiento en terrenos como el militar, siempre tan alejado de las prioridades de la política exterior mexicana.

La continuidad en la definición de la política exterior como un instrumento para lograr el cumplimiento de objetivos nacionales,

⁴¹ Stanley Hoffmann, *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1a. reimp., 1979, p. 22.

como la elevación del nivel de bienestar de la población, resulta más acorde con la visión de la ciudadanía sobre las relaciones de México con el exterior. Sin embargo, limitar la formulación de la política exterior a su dimensión económica es un error que deberá superarse si México quiere utilizar de manera eficaz a la política exterior como instrumento de su desarrollo. Hasta ahora se han desaprovechado aspectos de coordinación política y cooperación, como los contemplados en el Acuerdo Global con la Unión Europea, por atender de manera preferente los aspectos comerciales de la relación.

La definición de una política exterior para los primeros años del siglo XXI exige una participación más activa de actores políticos fuera del Poder Ejecutivo. El papel del Legislativo no es significativo aún a pesar de su peso político y las posibilidades de influir en las decisiones del responsable de la conducción de la política exterior del país. Los partidos políticos, si bien han presentado posturas en relación con ciertos temas, hasta ahora no demuestran tener una propuesta actualizada del papel de México en el exterior. Los medios de comunicación han cumplido su papel de informar sobre el acontecer internacional y de formar una opinión sobre la actuación del gobierno en el extranjero y, por lo tanto, tienen un papel relevante en la discusión de las prioridades de la política exterior.

Estados Unidos y México: cuando geografía es destino

DURANTE el último cuarto del siglo XX y el primer lustro del siglo XXI, México y Estados Unidos de América (EUA), antes vecinos distantes¹ y con frecuencia en discordia, se convirtieron en socios con intereses compartidos derivados de sus importantes niveles de integración demográfica y económica, socios que sin embargo no dejan de defender sus propios intereses nacionales y por ende a menudo incurren en diferencias y aun desavenencias entre sí.

A mediados de los setenta, México pugnaba por hacer avanzar las reivindicaciones del Tercer Mundo, enfrentándose con EUA. En los ochenta, ambos países divergirían en sus políticas hacia América Central y respecto del combate al narcotráfico. Los noventa vieron un marcado giro hacia la cooperación económica, de la cual fueron señales el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el apoyo financiero de EUA a México. A inicios del siglo XXI, México logró que EUA suspendiese el controvertido proceso de “certificación” antidrogas y colocó en la agenda bilateral el tema de la migración, mientras por otro lado ambos gobiernos suscribían un acuerdo para el manejo de su frontera común. Los tiempos de discordia han ido así quedando atrás, para ser sustituidos por crecientes –aunque no perfectas ni incondicionales– concertación y cooperación.

Avanzar hacia una vecindad más amigable y provechosa no fue fácil. En ambos márgenes del Río Grande hubo que reconocer

¹ Referencia al libro de Alan Riding, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Random House, Nueva York, 1985.

que “geografía es destino”,² sepultar viejos agravios y superar estereotipos caducos. Ante el dato inexorable de la contigüidad demográfica, Washington y ciudad de México optaron finalmente por hacer de ella un factor de beneficio mutuo, más que de discordia. Por cierto, no todo es miel sobre hojuelas en una relación tan estrecha y polifacética. México, el miembro más débil en esta sociedad entre naciones soberanas, ha mantenido una política internacional activa, según sus propios intereses y principios, que más de una vez ha entrado en colisión con la de EUA; y éste, como gran potencia, defiende sus intereses bilaterales y globales a capa y espada, indignándose cuando no encuentra en México el apoyo que cree merecer. Además, amplios sectores de las dos naciones guardan resentimientos de añeja cepa o prejuicios racistas y/o xenofóbicos contra la otra, que suelen aflorar particularmente cuando se suscitan desavenencias entre sus gobiernos o incidentes en la línea fronteriza.

¿Qué elementos han motivado el giro hacia la asociación y la integración entre dos países que en el pasado más de una vez se enfrentaron acerbamente, al punto de llegar a la guerra? La caída de la Unión Soviética dejó sin espacio y sin razón de ser el no alineamiento tercermundista que México había adoptado en décadas anteriores. Paralelamente, la pacificación y democratización de América Central despejó las aprehensiones estadounidenses respecto de la política mexicana en esa área. La Casa Blanca dejó de amparar golpes de Estado reaccionarios y de practicar intervenciones militares directas en América Latina, y pasó a apoyar la democratización y a sostener políticas más cordiales hacia la región, incluyendo a México.³ Por su lado, Los Pinos descartó el llamado “nacionalismo revolucionario”, una de cuyas características había sido la desconfianza hacia y la confrontación con EUA. Además, su democratización hizo a los gobiernos y a la sociedad mexicanos menos reticentes y más abiertos ante los vínculos con el exterior, lo que facilitó aún más el entendimiento con su vecino del norte. En otro plano, la implantación en México de un modelo de desarro-

² Frase atribuida a Napoleón Bonaparte.

³ Y excluyendo a Cuba.

llo basado en la apertura externa, la gran empresa privada y el libre *mercado* facilitó su acercamiento a EUA en materia económica. Finalmente, la masiva presencia de trabajadores mexicanos en EUA, así como de gran número de estadounidenses en México, fomentó la compenetración de ambas culturas y contribuyó a debilitar –sin eliminarlos del todo– estereotipos racistas y/o xenofóbicos.

En este punto, la frase inicial de este capítulo podría revisarse para que diga: en los 30 años examinados, la pauta general de la relación entre los dos países ha evolucionado hacia una mejor vecindad, con integración binacional y búsqueda de soluciones compartidas a problemas comunes, sin que ello implique que tales soluciones siempre se encuentren o sean realmente compartidas, ni que dejen de haber desavenencias de importancia, ni tampoco que México abdique de sostener posiciones independientes.

El cambio de la pauta de relación entre México y EUA se examinará a continuación en tres apartados. El primero reseña la evolución de las relaciones intergubernamentales desde los años setenta a inicios de 2005, utilizando un enfoque de política exterior centrado en los principales asuntos multilaterales, bilaterales y latinoamericanos en los cuales los dos gobiernos convergieron o divergieron. El segundo analiza los ámbitos de integración primordiales entre ambas naciones a principios del siglo XXI, desde un punto de vista más integral, privilegiando aspectos internos de cada una de ellas y su mutua vinculación. Finalmente, el tercero hace un balance y explora las perspectivas futuras de esta trascendental relación entre vecinos.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, 1970-2005

SEIS presidentes gobernaron a México entre 1970 y 2005. Cada uno de ellos procuró imprimir su sello personal a la concepción que México tenía de su lugar en el mundo y por ende a sus vínculos con EUA. Es conveniente, por lo tanto, organizar la exposición en función de los sexenios presidenciales mexicanos, como

se hará a continuación. Sin embargo, no debe olvidarse que una relación entre dos partes no puede ser definida o conducida sólo por una de ellas, por lo que debe prestarse también atención a la visión que tuvieron los siete presidentes coetáneos de EUA,⁴ cuyos periodos presidenciales de cuatro años con posibilidad de reelección se traslapan con los de México.

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Las relaciones entre México y EUA fueron tensas durante el gobierno del presidente Echeverría, quien personalmente adoptó un activismo latinoamericano e internacional de tenor tercermundista que EUA consideró lesivo a sus intereses.

En la escena internacional, Echeverría se mostró muy activo definiendo e impulsando los intereses del Tercer Mundo. Estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China (comunista) y favoreció su ingreso a la ONU, así como que ésta ocupase un escaño permanente en su Consejo de Seguridad.⁵ Propició la creación de un nuevo orden económico internacional y obtuvo que la Asamblea General de la ONU adoptase una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (en 1974, con 120 votos a favor, 10 abstenciones y seis votos en contra, entre los cuales el de EUA).⁶ Apoyó que el derecho internacional reconociese como mares territoriales las aguas hasta 12 millas de las costas de los estados ribereños, y como zonas económicas exclusivas aquéllas hasta 200 millas de sus costas, contra la oposición de EUA y otros

⁴ Richard Nixon, republicano, 1969-1975; Gerald Ford, republicano, 1975-1977; James Carter, demócrata, 1977-1981; Ronald Reagan, republicano, 1981-1989; George Bush, republicano, 1989-1993; William Clinton, demócrata 1993-2001; George W. Bush, republicano 2001-2009.

⁵ En sustitución de la República de China (Taiwán, capitalista). Esto pudo considerarse por un momento como un gesto inamistoso hacia EUA, que siempre había apoyado la permanencia de la República de China en la ONU; pero para esas fechas el gobierno de Richard Nixon se había rendido ya ante la realidad de la existencia y supervivencia de una poderosa China comunista, y terminado por aceptar a regañadientes que fuese ésta quien ocupase el sitio reservado a China en la ONU.

⁶ En su momento, la Carta fue muy importante para la adopción de un número de medidas a nivel multilateral; hoy, ha caído prácticamente en el olvido.

países desarrollados; en 1975 México declaró unilateralmente la creación de una zona económica exclusiva de 200 millas desde sus costas. Cuando en 1975 en la capital mexicana se celebró una conferencia internacional que equiparó al sionismo con el racismo, lo que luego fue ratificado por la Asamblea General de la ONU, Israel y EUA protestaron acerbamente, y la influyente comunidad judía de EUA declaró un boicot contra México.

En América Latina Echeverría se vinculó firmemente con gobiernos socialistas⁷ y nacionalistas⁸ que se caracterizaban por la búsqueda de una vía alternativa hacia el desarrollo económico, la justicia social y la soberanía nacional efectiva, particularmente frente a EUA. Además, Echeverría promovió⁹ la creación del Sistema Económico Latino-Americano (SELA, con sede en Caracas), que debería buscar un modelo alternativo de desarrollo.

En el campo interno, Echeverría hizo aprobar la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera (1973), que ponía severas restricciones a esta última. Huelga decir que esta ley fue muy mal vista por las empresas transnacionales de todo origen, en particular las estadounidenses, que eran las principales que operaban en México.

José López Portillo (1976-1982)

Con el presidente López Portillo continuaron las tensiones con EUA, aunque a un menor nivel que en el sexenio precedente. Durante la mayor parte de su periodo López Portillo tuvo como contraparte en EUA al presidente Carter, quien se destacó por promover los derechos humanos y rechazar a las dictaduras militares en América Latina, así como por buscar una mejor relación con esta parte del orbe. Ello quedó evidenciado en 1978 por la adhe-

⁷Como los de Fidel Castro en Cuba (1959 a la fecha) y Salvador Allende en Chile (1970-1973).

⁸Como los de los generales Velasco Alvarado en Perú (1968-1973), Omar Torrijos en Panamá (1968-1981, aunque Torrijos no era formalmente el Presidente de su país), Juan José Torres en Bolivia (1970-1971), Juan Domingo Perón en Argentina (1973-1974), y en menor medida el del general Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador (1972-1976).

⁹Junto con el entonces presidente socialdemócrata de Venezuela, Carlos Andrés Pérez.

sión estadounidense al Tratado de Tlatelolco (de 1967), que estableció a América Latina como zona libre de armas nucleares.¹⁰

López Portillo intentó erigirse como bisagra entre los países desarrollados del norte y los subdesarrollados del sur, para lo cual requería mantener una buena interlocución con EUA. En 1981 López Portillo¹¹ convocó una Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo, más conocida como Conferencia Norte-Sur, que no dejó resultados perdurables. Realizada en Cancún con 22 países participantes (entre los cuales EUA en la persona de su presidente Reagan; la Unión Soviética declinó participar, y Cuba no fue invitada), evidenció que México se concebía a sí mismo en ese tiempo como una potencia media emergente y con capacidad mediadora entre los países desarrollados y los subdesarrollados, gracias a sus recién descubiertas riquezas petroleras.

Respecto del oro negro, México estableció bajo López Portillo una política que ponía un tope a sus exportaciones de crudo, contra el deseo estadounidense de crear un “mercado común energético” —que incluyese también a Canadá— para obtener de sus vecinos un abasto mayor y garantizado —en cantidad y precios— del energético. Esto, EUA lo obtuvo de Canadá, pero no de México.

El derecho del mar se convirtió, otra vez, en tema urticante: aunque EUA y otros países desarrollados seguían oponiéndose a ensanchar los mares territoriales y a la creación de zonas económicas exclusivas marítimas, la ONU terminó por aprobar una y otra cosas, con firme liderazgo de México.

En el marco latinoamericano, López Portillo protegió políticamente al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) durante su insurrección contra la dictadura de Anastasio Somoza, y lo apoyó financieramente luego de que llegó al gobierno de Nicaragua en 1979. En 1980, junto con Venezuela, comenzó a suministrar petróleo en condiciones concesionales a los países de América Central y el Caribe, Cuba y Nicaragua incluidas. En 1981 los cancilleres de México y de Francia¹² anunciaron la Declaración franco-mexi-

¹⁰ En 1977, además, se habían suscrito los Tratados Torrijos-Carter, por los cuales EUA aceptó devolver a Panamá la soberanía plena —concretada en 1999— sobre la Zona del Canal.

¹¹ Junto con el canciller austriaco, Bruno Kreitski.

¹² Gobernada en ese entonces por el socialista François Mitterrand.

cana sobre El Salvador, que dio legitimidad política internacional a la insurgencia armada del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y llamó a negociaciones entre éste y el gobierno de ese país. La posición mexicana tocante a Nicaragua no fue en un principio fuente mayor de tensión con EUA, ya que por propia cuenta Carter había decidido no intervenir en ese país y por lo tanto dejar caer a Somoza. En cambio, fue claro desde un principio el enfrentamiento de las visiones de México y EUA sobre El Salvador, donde el país del norte sostenía firmemente al gobierno salvadoreño y esperaba que éste aplastase al movimiento revolucionario.

Sin afirmar aquí que la relación México-EUA fuera plenamente tensa cuando Carter ocupó la Oficina Oval, sin duda se tensó mucho más luego de que Reagan lo sustituyese. Este último sostenía que el régimen sandinista y los movimientos revolucionarios en Guatemala y El Salvador eran resultado de la influencia perniciosa de Cuba comunista, colocando así el conflicto centroamericano en la perspectiva de la Guerra Fría, contra la visión mexicana, que consideraba a éstos como legítimos movimientos de liberación y por la justicia social. En este punto, es de anotarse que México fue el único país latinoamericano que nunca suspendió sus relaciones diplomáticas y su amistad con Cuba comunista, luego de que en 1962 ésta fuese expulsada –a instancias de EUA– de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En el último año de su gobierno, estalló una crisis económica que llevó a López Portillo a declarar una moratoria del servicio de la deuda externa, nacionalizar la banca, y adoptar el control de cambios. Estas acciones causaron gran disgusto en los sectores empresariales mexicanos y estadounidenses, así como –veladamente– en el propio gobierno de EUA.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado las relaciones con EUA fueron buenas en materia económica, malas respecto de América Central, y pésimas en materia de combate al narcotráfico.

El entero sexenio de De la Madrid se vio signado por una grave y persistente crisis económica. Como el apoyo financiero de EUA se tornase indispensable, la relación entre México y dicho país mejoró sensiblemente en materia económica. México comenzó a cambiar su modelo de desarrollo, hasta entonces proteccionista y basado en el mercado interno, a uno librecambista y orientado hacia la exportación de manufacturas. En 1986 México se incorporó al GATT (por las siglas en inglés de Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, hoy Organización Mundial de Comercio, OMC), comenzando a reducir los aranceles a las importaciones y por lo tanto a abrir su economía a la competencia internacional. En 1987 México y EUA suscribieron un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión, que puede considerarse como antecedente inmediato del TLCAN. En otro orden, aunque México se adhirió formalmente al Consenso de Cartagena,¹³ que reunía a países latinoamericanos en busca de una posición común frente a sus acreedores, en la práctica negoció por separado su deuda externa, lo que le granjeó términos más favorables que los logrados por otros países (a punto tal que algunos comentaristas lo tildaron de alumno predilecto del Fondo Monetario Internacional).

De su lado, en 1986 EUA aprobó la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (o por Immigration Reform and Control Act IRCA), que otorgó una "amnistía" a trabajadores extranjeros que se hallaban sin autorización en ese país. Más de dos millones de mexicanos la aprovecharon para regularizar su estancia en EUA. Esto podría haber sido considerado como un éxito en México, si no fuera porque a partir de 1964¹⁴ los gobiernos priístas se habían en esencia desentendido de la migración de mexicanos hacia EUA, a punto tal que se puede decir que su política al respecto era no tener una política.

México y EUA permanecieron distanciados en cuanto a Centroamérica. En enero de 1983, México, Colombia, Venezuela y Panamá crearon, a iniciativa del primero, el Grupo Contadora.¹⁵

¹³ Por la ciudad colombiana donde se celebró su primera reunión.

¹⁴ Cuando se dio por terminado el "Programa Bracero", por el cual México había enviado desde 1942 a más de cinco millones de trabajadores a laborar temporalmente en los campos estadounidenses.

¹⁵ Por la isla panameña donde se acordó su formación.

Su objetivo era promover una salida negociada y pacífica a los conflictos centroamericanos de la época y evitar una intervención militar estadounidense.¹⁶ A diferencia de López Portillo, que había brindado decidido sostén a los gobiernos sandinistas y cubano y a la insurgencia salvadoreña, el Grupo de Contadora se consideró como estrictamente neutral, lo que le permitió llevar a cabo con eficacia múltiples acciones de mediación en diferentes niveles. Cuando Granada fue ocupada por fuerzas militares de EUA en 1983,¹⁷ México protestó por la invasión estadounidense; pero como esta isla estaba fuera del ámbito de acción de México (y de Contadora), terminó por aceptar el *fait accompli* de su ocupación, sobre todo después de que la Caricom¹⁸ decidió legitimarla.

En materia de combate al narcotráfico hubo fuertes encontronazos entre México y EUA, que si no eran novedosos, sí fueron mucho más duros que nunca antes. En los ochenta el territorio mexicano se fue convirtiendo en vía de tránsito para la cocaína colombiana en ruta hacia EUA. Ante esta situación, el gobierno mexicano admitió que agentes de la Agencia Anti-Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) estadounidense operasen en su territorio, bajo la condición de que no estuviesen armados y se limitasen a labores de inteligencia. En 1985 uno de tales agentes y su piloto mexicano fueron asesinados en Guadalajara, con participación de policías mexicanos en su homicidio. En respuesta, EUA llegó al extremo de cerrar la frontera, en la llamada "Operación Intercepción".¹⁹ En 1986 otro agente de la DEA en México alegó haber sido torturado por policías mexicanos. En ese mismo año un médico mexi-

¹⁶El Grupo de Contadora fue una alternativa efectiva al Foro Pro Paz y Democracia, que se había formado en octubre de 1982 a instancias de EUA por éste y los gobiernos de Honduras, El Salvador, Costa Rica, Belice, Jamaica y Colombia, proclives a la perspectiva estadounidense de una intervención militar. Por medio de Costa Rica y Honduras, EUA había buscado –sin lograrlo– que México (y Venezuela) se incorporase a este Foro.

¹⁷Supuestamente para proteger a estadounidenses que estudiaban medicina tropical allí, en realidad para terminar con un gobierno izquierdista cercano a Cuba.

¹⁸Comunidad de Países del Caribe.

¹⁹En 1969, el presidente Nixon había virtualmente cerrado durante varios días la frontera sur de su país, en lo que se llamó "Operación Intercepción", para presionar a México a sumarse efectivamente al combate al narcotráfico; México había respondido estableciendo la "Operación Cooperación", y más adelante la "Operación Cóndor", concebida como una operación permanente del Ejército Mexicano contra la producción y el tráfico de drogas.

cano fue capturado y sacado ilegalmente del país por la DEA, para ser juzgado en EUA por su participación en el asesinato mencionado.²⁰ Como la DEA y en general el gobierno estadounidense juzgaban que México –y otros países– no estaba haciendo lo suficiente en el combate al narcotráfico, en 1986 su Congreso aprobó una ley que instituyó una certificación unilateral; los países no certificados pueden sufrir sanciones económicas. Aunque México siempre resultó certificado, el proceso de certificación fue rechazado como injerencista por el gobierno mexicano (y otros muchos).

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Con la llegada del presidente Salinas de Gortari²¹ se dio un giro radical a la postura mexicana frente a EUA y al mundo en general; las relaciones con EUA pasaron a ser óptimas. Desaparecida la Unión Soviética, caído el comunismo en ese país y en Europa oriental, estando América Central en vías de pacificación, desarrollándose a todo vapor la globalización económica y, en suma, triunfante por el momento el capitalismo, perdía en buena medida su sentido el papel mediador que México anteriormente había querido representar entre este y oeste, entre norte y sur, entre EUA y revolucionarios en América Central.

Abandonando sus posiciones tercermundistas o no alineadas de antaño, México quería ahora acceder al Primer Mundo. En 1989, México renegoció su deuda externa, reduciendo tanto el monto adeudado como su servicio, con la garantía del Departamento del Tesoro de EUA. Aprobó una nueva Ley de Inversiones Extranjeras, que eliminaba muchas de las restricciones que la de 1973 ponía a la misma. Propuso un tratado de libre comercio con EUA, a cuya negociación se sumó Canadá para constituir el TLCAN, que entró en vigor el 1.º de enero de 1994; en EUA, el TLCAN fue ratificado por un Congreso renuente, a instancias del presidente demó-

²⁰ Sobre estos eventos, cfr. Juan D. Lindau, "El narcotráfico y las relaciones México-Estados Unidos", en Bernardo Mabire (ed.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1997-1998*, El Colegio de México, México, 2000, p. 186.

²¹ Incidentalmente, vale mencionar que Salinas de Gortari había realizado estudios en EUA.

crata Clinton, quien invirtió todo su capital político para sacar adelante un acuerdo que había sido signado por su predecesor republicano, Bush. En 1994 México ingresó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que hasta ese momento agrupaba exclusivamente a 24 países altamente desarrollados de economía de mercado (entre los cuales EUA). En 1990 y 1991 México apoyó, junto a EUA, resoluciones de la ONU que exigieron a Iraq retirarse de Kuwait, al que había invadido en 1990, así como las que autorizaron a EUA y otros países a enviar tropas y forzar dicho retiro.

Sin abandonar la tradicional postura mexicana de que la clave del problema era la reducción del consumo en EUA, Salinas declaró al narcotráfico como un grave problema interno de México, tras lo cual las acciones contra la producción y tráfico de drogas ilícitas ascendieron en efectividad. En 1989 se signó el Tratado de Asistencia Legal Mutua, seguido luego por el Acuerdo para Intercambio de Información sobre Impuestos, vinculados con una acción más concertada contra el narcotráfico y su correlato el lavado de dinero. Se formaron fuerzas operativas bilaterales para perseguir a los cárteles fronterizos, y se amplió la ayuda estadounidense en materia de inteligencia y donación y préstamo de equipos —como helicópteros— para un más efectivo combate al narcotráfico.²²

Por otro lado, México continuó impulsando la paz en Centroamérica y manteniendo buenas relaciones con Cuba.²³ México protestó ante la invasión estadounidense a Panamá en 1989,²⁴ pero coincidió con el invasor en que ocupase la Presidencia panameña el ganador de elecciones presidenciales realizadas con anterioridad. En 1992 se firmaron en México los Acuerdos de Chapultepec, que pusieron fin al conflicto armado en El Salvador y fueron óptimo corolario a los esfuerzos de paz del Grupo Contadora. En

²² Cfr. Lindau, p. 195.

²³ Evidenciadas en la asistencia de Fidel Castro a la toma de posesión de Salinas de Gortari, así como por el hecho de que este último se radicase temporalmente en Cuba, luego de finalizado su gobierno.

²⁴ Hecha para capturar al hombre fuerte de ese país, general Manuel Antonio Noriega, con el objetivo de llevarlo a EUA para ser juzgado por tráfico de drogas. Meses antes de la invasión, Noriega había hecho anular unas elecciones presidenciales ganadas por la oposición.

realidad, salvo el apoyo mexicano a Cuba, que nada tenía de novedoso, no existían ya razones de peso para que la política mexicana en Centroamérica y el Caribe entrase en curso de colisión con EUA.

En el plano interno, Salinas privatizó los bancos y gran número de empresas estatales, favoreció la inversión extranjera, y abrió aun más la economía mexicana, en un todo acorde con las ideas predominantes en EUA sobre estos aspectos.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Las relaciones entre México y EUA continuaron siendo estrechas durante el sexenio de Ernesto Zedillo, aunque resurgieron algunos puntos de fricción respecto del combate al narcotráfico.²⁵

Por su lado, Clinton practicó una política de cercanía y amistad hacia México, que le causó oposición política importante dentro de su propio país. Ante la severísima crisis económica estallada en México en diciembre de 1994, en enero del año siguiente Clinton auspició personalmente lo que fue en su momento el mayor rescate financiero de historia.²⁶ De esa manera, Clinton volvió a invertir su capital político en una acción que beneficiaba a México, como ya lo había hecho al lograr la ratificación del TLCAN en el Capitolio estadounidense. En 1997 Clinton realizó una visita oficial a México, en que se entrevistó con líderes de la oposición al PRI. Este gesto se interpretó como una señal de que EUA reconocía la existencia del pluralismo político en México, y de que en el futuro aceptaría cualquier gobierno mexicano surgido de elecciones libres, como efectivamente sucedió después.

En materia migratoria, desde 1993 la Patrulla Fronteriza estadounidense había reforzado la vigilancia en su lado de la frontera, incluyendo la construcción de bardas en varias zonas. Estas acciones desviaron los flujos de migrantes mexicanos no autorizados hacia áreas desérticas y/o montañosas y hacia el Río Grande.

²⁵ Zedillo, que había estudiado en EUA, vive en este país desde que finalizó su gobierno.

²⁶ En uso de sus facultades ejecutivas, otorgó a México un préstamo de emergencia por hasta 20,000 millones de dólares, y comprometió el voto de su gobierno para lograr que el FMI y el Banco Internacional de Pagos ofreciesen otros préstamos, hasta totalizar un monto máximo de 50,000 millones de dólares.

Como consecuencia, aumentó la mortandad de migrantes, lo que fue amargamente resentido en México, sin que EUA diera el brazo a torcer respecto de su vigilancia fronteriza. En 1997, ambos países encargaron a un grupo binacional de especialistas la preparación de un *Estudio binacional sobre migración*,²⁷ que examinó y cuantificó diversos aspectos de la migración desde México a EUA. También se acordaron medidas, en ambos lados de la frontera, para preservar la integridad física de los migrantes clandestinos, pese a lo cual la mortandad continuó creciendo año con año, de la misma manera que el número de migrantes aprehendidos por la Patrulla Fronteriza.

En el tema del narcotráfico, sonados escándalos de corrupción en México llevaron a que se levantasen voces en Washington para que no se lo certificase. Los procesos de certificación de 1997 y 1998 fueron los más espinosos, aunque en éstos –como todos los años– México obtuvo la a la vez tan criticada y anhelada certificación. En 1998 la DEA hizo público un informe según el cual “No existe en México una institución dedicada al mantenimiento de la ley con la que la DEA mantenga una relación de confianza plena”, que suscitó indignación en el gobierno mexicano.²⁸

En 1998 dos miembros de la agredaduría militar estadounidense en México fueron retenidos durante varias horas por simpatizantes gubernamentales en Chiapas. La Secretaría de Relaciones Exteriores, por un lado, negó rotundamente que el país del norte estuviese asesorando al Ejército Mexicano en sus tareas de control del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y por otro dispuso que en lo sucesivo el personal diplomático extranjero que deseara viajar a Chiapas debería notificar previamente a las autoridades mexicanas. EUA rechazó esta decisión, alegando que la misma significaría una restricción a la libertad de movimientos garantizada a los diplomáticos por convenciones internacionales.²⁹

²⁷ Cfr. *Estudio binacional México-Estados Unidos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

²⁸ Lorenzo Meyer, “Un bienio normal”, en Bernardo Mabire (ed.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, p. 14.

²⁹ *Ibidem*, pp. 17-18.

En el plano latinoamericano, México acompañó en 1996 la firma del Acuerdo para una Paz Firme y Duradera en Guatemala, que puso fin al conflicto armado interno entre el gobierno y la guerrilla guatemaltecos; para ese momento, con Clinton en la Casa Blanca, éste fue un paso bienvenido por EUA. Hacia fines de su sexenio, Zedillo cruzó hoscas declaraciones con Fidel Castro respecto de la falta de democracia y de respeto a los derechos humanos en Cuba; por añadidura, por primera vez México no votó en contra de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que anualmente condena a Cuba por violaciones en esa materia, para pasar a abstenerse en dicha votación. Esto denotó un cambio de la postura mexicana frente a Cuba que fue bien recibido en EUA.

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

En 2000, ambas naciones eligieron nuevos presidentes. En el caso de México, el presidente Vicente Fox había ofrecido durante su campaña electoral promover la inversión extranjera y el libre mercado, librar una batalla más efectiva contra las drogas, y amistad y una estrecha cooperación bilateral a quienquiera ganase las elecciones presidenciales en EUA. Por su parte, el presidente George W. Bush llegó a la Casa Blanca el 20 de enero de 2001, cincuenta días después que Fox se instalase en Los Pinos. Hijo del ex presidente George Bush y hermano del gobernador de Florida, Jeff Bush, George W. Bush pertenece a una familia de líderes republicanos con fuertes lazos con el mundo empresarial, especialmente con compañías petroleras. Al momento de su elección como presidente, George W. Bush era gobernador de Texas, uno de los Estados de la Unión con mayor presencia mexicana. Anteriormente como gobernador y actualmente como presidente, Bush ha publicitado sus lazos familiares y personales con México.

Significativamente, el primer viaje al exterior de Bush fue a México, donde se entrevistó en febrero de 2001 con su homólogo mexicano en San Cristóbal, Guanajuato. Entre sonoras declaraciones de amistad personal y binacional, los presidentes firmaron

un documento titulado “Sociedad para la prosperidad”, en el que se comprometieron a un enfoque cooperativo para manejar las relaciones entre sus respectivos países.

Esta reunión inició una primera fase, de confianza y cercanía, en la relación entre los gobiernos de Fox y Bush. Ambos volvieron a reunirse en ocasión de la Cumbre de las Américas realizada en Quebec en abril de ese mismo año, donde impulsaron en conjunto el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).³⁰ Durante ese mismo año, Fox realizó varias giras a EUA, principalmente para tomar contacto con comunidades de migrantes mexicanos, y en mayo se encontró con Bush en la Casa Blanca. En septiembre, siempre de 2001, en visita de Estado en EUA, Fox habló ante el Congreso estadounidense, al que urgió a probar un acuerdo migratorio bilateral “antes de que termine el año”. Estos encuentros presidenciales fueron acompañados por una inusual serie de reuniones de alto nivel entre funcionarios ejecutivos, gobernadores estatales y legisladores de ambas naciones. Desde la perspectiva mexicana, todo parecía marchar sobre ruedas. La nueva situación de elecciones libres y respetadas en México quería ser aprovechada por el gobierno de Fox como un “bono democrático” para afianzar sus relaciones con EUA; en particular, México anhelaba lograr un acuerdo bilateral sobre migración, la profundización del TLCAN según las líneas de la Unión Europea (UE), y la eliminación de la certificación antidrogas.

Sin embargo, las expectativas de México de una relación más equitativa se vieron demoradas o diluidas luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra EUA, que abrieron una segunda fase más ríspida que la luna de miel de los primeros meses de ambos gobiernos. En esta nueva fase, los asuntos mexicanos dejaron de ser una prioridad para Washington, cuya atención viró hacia el terrorismo y la seguridad interna, posponiendo *sine die* las aspiraciones mexicanas.

Fox trató de recapturar la atención de Washington calificando a EUA como “socio estratégico” de México, y ofreciéndole su

³⁰Que había sido propuesto por el presidente George Bush padre en mayo de 1991.

“apoyo incondicional” –aunque no militar– en su lucha contra el terrorismo. Sin embargo, desde el punto de vista de EUA, México no le brindó apoyo efectivo en este ámbito. Por un lado, México había anunciado ya su retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, de 1947), que EUA –junto con Brasil– quiso invocar para suscitar la solidaridad hemisférica en su lucha contra el terrorismo; para desilusión de EUA, México se retiró finalmente del TIAR en 2002. Por otro lado, desde la banca que durante 2002 y 2003 ocupó en el Consejo de Seguridad de la ONU, México se opuso a la invasión estadounidense a Iraq, producida en 2003. En otro ámbito multilateral, el de la OEA, a finales de 2004 México se negó a apoyar al candidato favorito de EUA, un ex presidente salvadoreño, para lanzar en cambio la candidatura de su propio secretario de Relaciones Exteriores, con el desenlace final de que tanto una como la otra se malograron.

En otros aspectos, México sí pareció alinearse con EUA. En 2002 suscribió un acuerdo de “frontera eficiente” para el manejo del área fronteriza entre los dos países. En ese mismo año votó junto con EUA –y una mayoría de países– a favor de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que pidió a Cuba aceptar la visita de un relator especial en la materia; esto le causó un severo distanciamiento con Castro, pero también el beneplácito estadounidense.

Del lado estadounidense, a finales de 2001 el Congreso suspendió el proceso de certificación antidrogas, y en enero de 2004 el presidente Bush delineó un programa de trabajadores extranjeros temporales, sobre el cual insistió después de su reelección en noviembre de este último año. Ambas cosas causaron gran satisfacción en México.

ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

PESE a sus altibajos, Fox y Bush han procurado llevar la relación entre sus respectivos países a un nuevo nivel. Se han comprometido a trabajar en cooperación sobre los asuntos más importantes

que afectan a ambos países, como son: el manejo de la frontera común, la migración de mexicanos hacia EUA, el combate al tráfico de drogas, las cuestiones de comercio e inversión, el suministro de energía, y las preocupaciones medioambientales en la zona fronteriza. Éstos pertenecen tanto a la esfera de los asuntos internos como a las de las relaciones internacionales. Son “asuntos intermésticos”, “en el sentido de que combinan las dinámicas interna o doméstica, y la internacional”.³¹ De hecho, las relaciones entre México y EUA se caracterizan por una interpenetración social, demográfica y cultural entre sus pueblos, y una vinculación económica entre sus aparatos productivos, que desbordan los canales diplomáticos y políticos usuales. Los temas que se examinarán a continuación dicen por sí mismos de una creciente integración entre ambas naciones, cuyo origen y desarrollo son a menudo ajenos a la voluntad de los gobiernos.

La frontera común

Cuando se menciona la extensa frontera entre México y EUA, la más transitada en el mundo, es usual y amable decir que ésta “une más que divide” a los dos países. Esta frase diplomática no valora adecuadamente las profundas diferencias entre una y otra sociedades, ni las largas demoras que se registran para ingresar legalmente a EUA, ni las tribulaciones de los trabajadores (mexicanos y de otros países) que intentan hacerlo sin autorización.

Tratando de mejorar esta situación, a principios de su gobierno Fox sugirió avanzar hacia una “frontera abierta”, al estilo de las naciones europeas unidas bajo el acuerdo de Schengen. Tal idea resulta inaceptable para EUA, ya que la misma traería aparejada una entrada masiva de trabajadores mexicanos que dislocaría severamente su mercado laboral. Un acuerdo como el de Schengen o los más recientes que están abriendo las fronteras en Centroamérica, sólo pueden darse entre países cuyas economías y mercados

³¹ Cfr. John Bayley y Sergio Aguayo Quezada, *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996.

de trabajo son relativamente parejos, lo que aleja la posibilidad de una migración masiva y unidireccional.

Luego del 11 de septiembre de 2001, la noción de una frontera abierta entre México y EUA se hizo totalmente ilusoria. EUA desea ahora no sólo reforzar sus fronteras terrestres, marítimas y aéreas, sino incluso moverlas hacia adelante, creándose un ámbito de seguridad que abarque los territorios de México y Canadá. En diciembre de 2001 y marzo de 2002, EUA firmó sendos acuerdos con Canadá y México, respectivamente, para crear “fronteras eficientes”. En el caso de México, si bien este acuerdo responde al objetivo compartido de acelerar el tráfico legal de bienes y servicios a través de la línea fronteriza, se acerca mucho más a la frontera segura que exige EUA, que a la frontera abierta sugerida por México. Aunque la frontera eficiente prevé un mayor bilateralismo en lo concerniente a su manejo a ambos lados de la línea divisoria, continuará dividiendo—más que uniendo—a México y EUA, especialmente en lo que toca al tránsito de trabajadores no autorizados.³²

Migración

La migración es el asunto pendiente más importante entre México y EUA. En el año 2000, 8,500,000 inmigrantes mexicanos y sus 12,900,000 descendientes constituían el grueso de los 35,300,000 hispanos en EUA. Los trabajadores mexicanos son parte significativa de la economía estadounidense, llenando puestos laborales desdeñados por los estadounidenses nativos. Las remesas enviadas por mexicanos desde EUA juegan un papel vital en la subsistencia de sus familias, e incluso de pueblos y regiones enteras en México. Además, nacionales de terceras naciones, especialmente de Centroamérica, están transitando cada vez más por territorio mexicano con la intención de dirigirse a EUA, usualmente sin visa mexicana ni estadounidense. En contrapartida, 343,591 estadounidenses

³²Cfr. Gustavo Ernesto Emmerich, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta”, en *Frontera Norte*, núm. 29, enero-junio de 2003.

residían en México en 2000, constituyendo la minoría extranjera más numerosa en este país.³³

Los mexicanos que se encuentran sin autorización en EUA claman por una amnistía como la de 1986: o sea, que se les conceda residencia permanente. El programa de trabajadores temporales de Bush sí permitiría regularizar su situación y trabajar legalmente en EUA a millones que ya se encuentran sin autorización en EUA, y daría entrada legal a otros nuevos, pero otorgándoles residencia meramente temporal, al cabo de la cual deberían retornar a su país de origen. Saludada por el gobierno mexicano como un triunfo, en todo caso la iniciativa de Bush no se ha traducido hasta el momento en acción legislativa concreta.

Los mexicanos en EUA también reclaman el derecho a votar desde el extranjero en las elecciones mexicanas, e incluso el derecho a ser votados; pese a promesas de Fox de concederles ese derecho para 2006, el Congreso mexicano se ha mostrado moroso en esta materia.³⁴

El gobierno de México ha logrado algunos módicos éxitos en otros aspectos de la migración. Luego de años de ir siempre en ascenso, la mortalidad de mexicanos en sus intentos de cruzar clandestinamente la frontera se ha reducido, de un máximo de 491 en 2000 a 269 en los primeros 350 días de 2004;³⁵ la baja se debe a mejores medidas de protección a ambos lados de la línea fronteriza. Las matrículas consulares mexicanas han sido aceptadas en varios estados y ciudades estadounidenses como medio válido de identificación (lo cual no quita que periódicamente surjan en EUA propuestas para no reconocer tales matrículas),³⁶ lo que

³³ Sobre un total de 492,617 extranjeros en México. Información del XII Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, disponible en: www.inegi.gob.mx

³⁴ A inicios de 2005, la Cámara de Diputados aprobó reformas legales conducentes a la instalación de casillas electorales en el extranjero; posteriormente, el Senado modificó esta iniciativa, para establecer que los mexicanos que se encuentren en el extranjero y cuenten con credencial de elector, podrán solicitar votar por vía postal.

³⁵ Cifras de la Secretaría de Relaciones Exteriores, citadas por *Reforma*, diario de la ciudad de México, 31/12/2004, p. 2A.

³⁶ La última de las cuales es la Ley de Identificación Real, aprobada por la Cámara de Representantes estadounidense en febrero de 2005, con el apoyo del presidente Bush; falta que el Senado estadounidense la ratifique. Además de restringir el uso de documentos como las matrículas consulares, esta ley dispone alargar la barda que separa a San Ysidro, California, de Tijuana, Baja California.

permite a sus portadores realizar estudios, obtener licencias de conducir y otros documentos, así como abrir cuentas bancarias. Estas últimas, junto con la presión del gobierno de México sobre las compañías de transferencia de fondos, han disminuido las comisiones cobradas sobre las remesas, contribuyendo así a su incremento neto. Profesionistas mexicanos están comenzando a ingresar legalmente a trabajar en EUA, sea bajo las cláusulas del TLCAN (pocos) o sea por necesidades especiales de EUA que necesita enfermeras, maestros bilingües, expertos en computación, médicos, etcétera. En 2001 el estado de California instituyó su único feriado oficial hasta el momento, el Día en Memoria de César Chávez, un luchador social de origen mexicano.

Estos modestos avances, así como la posible aprobación del programa de empleo temporal de Bush, están muy por debajo del “esquema migratorio justo, seguro y ordenado” de que ha hablado Fox.³⁷ Tienen, además, una faceta profundamente desalentadora: significan, en el fondo, consolidar a México como una sociedad y una economía exportadoras de mano de obra, generalmente barata y de baja calificación.

Combate al narcotráfico

La producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas es un área sensible para México y EUA. Este último es el mayor mercado mundial para las drogas ilícitas, lo que estimula su producción y tráfico en otros países, México entre ellos. Como naciones vecinas que enfrentan una amenaza común, los esfuerzos de una y otra para combatirlos se ven afectados mutuamente.

México ha tenido algunos éxitos en su combate al narcotráfico, reconocidos por el gobierno estadounidense. Se han reducido los plantíos de marihuana y sobre todo los de amapola. Se ha detenido a importantes capos del narcotráfico, y extraditado algunos a EUA. Al parecer, el ingreso de drogas ilícitas a EUA través de su frontera con México tiende a disminuir. El informe de certifica-

³⁷ En su Segundo Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2002.

ción estadounidense de 2001 (el último que mencionó a México) señaló que "...en años recientes, las agencias de procuración de justicia mexicanas intensificaron su esfuerzo contra las drogas a la vez que de forma creciente intercambiaron información con sus contrapartes estadounidenses e internacionales". Sin embargo, el reporte puntualizó que México

todavía carece de la amplia capacidad institucional necesaria para implementar plenamente su legislación antidrogas y su estrategia nacional de drogas. Problemas crónicos de corrupción, de instituciones policiales y de justicia criminal débiles, restricciones presupuestales y pobreza severa en las áreas rurales donde las drogas son cultivadas, disminuyen la capacidad de México para combatir el tráfico de drogas.³⁸

En su reunión de San Cristóbal, Fox propuso a Bush reemplazar el controvertido proceso de certificación unilateral estadounidense con un acuerdo antidrogas hemisférico, bajo la égida de la OEA. Bush abrió la puerta a lo primero, diciendo que iba a "llevar el mensaje a los miembros del Congreso". En diciembre de ese mismo 2001, el Congreso estadounidense suspendió provisionalmente el proceso de certificación para todos los países del hemisferio americano.

O sea, en este ámbito los gobiernos mexicano y estadounidense están cooperando de manera mucho más fluida y cercana que nunca antes. Los esfuerzos mexicanos están dando algunos frutos en esta difícil lucha, y EUA lo está reconociendo. Aún más, México ha conseguido que EUA suspenda el proceso de certificación. No obstante, todo este asunto deja un amargo sabor de boca: toca a México pagar un alto precio de sangre, recursos presupuestales y corrupción, para detener un tráfico que existe básicamente porque EUA sigue siendo un importante consumidor.

³⁸ U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *Narcotics Control Report 2000*. Sitio web al 17 de octubre de 2001, disponible en: www.state.gov/inl/rls/nrcrpt/2000

Comercio e inversión

Al inicio de su gobierno, Fox llamó a un "TLCAN plus". Por su lado, Bush se ha mostrado más interesado en concretar el ALCA, para lo cual tiene el apoyo de México.

A primera vista, el TLCAN fue altamente exitoso para México. Junto con la previa entrada de México en el GATT, contribuyó de hacer de este país uno de los principales exportadores de bienes manufacturados en el mundo. Desde 1995, México ha tenido superávit comercial con EUA (y Canadá). Desde 1999 México desplazó a Japón de su sitio como segundo socio comercial de EUA (siendo Canadá el primero). México ha ganado buena parte de las controversias suscitadas ante los paneles arbitrales del TLCAN. La planta productiva mexicana se ha modernizado y hecho más competitiva. Una segunda mirada mostraría que el TLCAN ha acentuado la secular dependencia de la economía mexicana de su contraparte estadounidense: cerca del 80 por ciento del comercio exterior mexicano se realiza con EUA, que es además de donde provienen las más cuantiosas inversiones extranjeras en México. En materia social, los beneficios de la modernización económica y del libre comercio han tocado hasta ahora a sólo una parte de la población mexicana. Precisamente para superar estas limitaciones, es que Fox pidió un TLCAN plus, que como la Unión Europea tuviese fondos de desarrollo regional y de compensación social, así como fronteras abiertas. Su idea fue amablemente desoída tanto en Washington como en Ottawa, debido particularmente al alto costo que ello les implicaría. En cambio, Washington y ciudad de México decidieron incrementar el financiamiento y el ámbito de actividades del Banco Norteamericano de Desarrollo, una pequeña institución financiera (en la que Canadá no participa) dedicada sobre todo a financiar proyectos ambientales en la frontera.

En cuanto al ALCA, México ha expresado su enfático apoyo al mismo. El ALCA estaba inicialmente programado para entrar en vigor el 1o. de enero de 2005; pero sobrepasada ya esa fecha, no se han finalizado siquiera las negociaciones, debido sobre todo a la reticencia de Brasil y Argentina y al rechazo de Venezuela. El decla-

rado apoyo de México al ALCA parece ir en contra de sus propios intereses inmediatos, ya que su puesta en vigor daría a otros países firmantes participación en la tajada del mercado estadounidense (y canadiense) que México por ahora controla.³⁹

Energía

EUA es uno de los más grandes productores y el mayor importador y consumidor de petróleo crudo en el mundo. Gran parte de sus importaciones proviene de los miembros de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP, de la cual México no es parte), a la cual Washington considera como un cártel oligopólico integrado en parte por estados díscolos. EUA aspira a un mayor abasto de petróleo crudo, de fuentes más cercanas y más confiables.

En 2001, la Casa Blanca elaboró una Política Nacional de Energía⁴⁰ que plantea aumentar la producción de petróleo crudo en toda América del Norte. Dentro de EUA, la mayor producción fluiría de la exploración y eventual explotación de pozos en Alaska. En lo que respecta a fuentes externas de energía, Bush declaró en 2001 que EUA no puede depositar su “seguridad energética nacional en manos de naciones extranjeras, algunas de las cuales no comparten nuestros intereses”, y añadió: “Reconoceremos el potencial energético de nuestros vecinos, Canadá y México, y haremos más fácil que vendedores y compradores de energía hagan negocios a través de nuestras fronteras nacionales.”⁴¹ En este punto, es de señalar que México excluyó su sector energético del TLCAN, y que sistemáticamente se ha negado a garantizar volúmenes mínimos o precios máximos para el crudo que exporta a EUA.

No obstante, Petróleos Mexicanos (Pemex) tiene a EUA como principal destino de sus exportaciones de crudo. Luego del 11 de

³⁹Ello, sin darle mayor acceso a mercados latinoamericanos, ya que México tiene suscritos acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de América Latina (excepto con los países del Mercosur –Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay– al que en 2004 solicitó ingresar). Cfr. Gustavo Ernesto Emmerich, “El debate sobre el ALCA”, en *Araucaria*, año 5, núm. 10, Universidad de Sevilla (España), segundo semestre de 2003.

⁴⁰Cfr. The White House, *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future*, Washington, D.C., 2001.

⁴¹George W. Bush, discurso de 17 de mayo de 2001. Cfr. The White House, sitio web al 18 de mayo de 2001, disponible en: www.whitehouse.gov

septiembre de 2001, Fox manifestó que de ser conveniente, sus exportaciones de crudo a EUA podrían incrementarse, lo que de hecho ha sucedido de manera marginal. En contrapartida, Pemex es un importador neto de gasolina, gas y algunos productos petroquímicos estadounidenses. Desde el punto de vista estadounidense, resulta obvio que con mayores exploración, explotación y capacidad de procesamiento, México alcanzaría rápidamente la autosuficiencia en estos rubros. Como la capacidad de inversión de Pemex es limitada, se necesitaría inversión privada para lograrlo, cosa que la Constitución mexicana prohíbe. Sin embargo, Pemex ha celebrado algunos “contratos de servicios múltiples”, por los cuales compañías estadounidenses (así como canadienses y de algún otro país) explotan pozos gasíferos en la cuenca de Burgos (inmediatamente al sur de la frontera con Texas), permaneciendo la propiedad del producto en manos de Pemex.

También está constitucionalmente prohibido en México que empresas privadas produzcan y distribuyan electricidad para servicio público. No obstante, en este ramo se ha desarrollado una cooperación limitada entre empresas privadas y las paraestatales Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC). En 2001, cuando se desató una severa carencia de electricidad en California, CFE comenzó a venderle electricidad proveniente de plantas ubicadas en Baja California. A partir de ese momento, se mejoraron las interconexiones entre las redes de distribución de México y EUA, a la vez que varias compañías estadounidenses (y de otros países) asociadas con CFE comenzaron a construir plantas en el Norte de México, tanto para abasto interno como para exportación a EUA.

En México, la propiedad estatal del petróleo y de las empresas de electricidad es casi un dogma nacional, y mientras esto no cambie, la posibilidad de una mayor participación estadounidense en el sector se reducirá a pequeños y marginales nichos.

Otros temas

Los mencionados hasta aquí son, a juicio del autor, los ámbitos primordiales de integración entre México y EUA en el momento

actual. Adicionalmente existen otros que vale la pena reseñar, ya que suelen despertar preocupación en ambas naciones.

Algunos de ellos son de tipo comercial, como las recurrentes trabas que en distintos momentos y por diversas razones han puesto México y EUA a las exportaciones de su contraparte.⁴² Este tipo de asuntos suele llevar a disputas ante paneles arbitrales sea bajo la OMC o el TLCAN; de hecho, la posibilidad de acogerse a las disciplinas de la OMC y el TLCAN ha dado a México una buena arma de defensa contra decisiones comerciales unilaterales de su vecino del norte.

Otro asunto recurrente es el del cumplimiento del Tratado de Aguas de 1944. Éste impone a México la obligación de entregar al Río Grande 432 millones de metros cúbicos anuales, contabilizables en ciclos de cinco años; por su lado, EUA debe entregar a México 1,924 millones de metros cúbicos procedentes de los ríos Colorado y Tijuana. Cada cinco años, EUA presiona a México para que éste cumpla con su parte del Tratado.

Finalmente, otro tema de discordia es la pena de muerte a mexicanos en EUA. Dado que México no la aplica⁴³ suscita gran indignación el que ciudadanos mexicanos sean condenados a dicha pena por delitos comunes en EUA; en ocasiones la presión del gobierno de México ha logrado que sean revisadas sentencias o conmutadas las penas de muerte. En 2004, México logró un importante triunfo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que pidió a EUA revisar las sentencias de muerte de medio centenar de mexicanos, básicamente porque al momento de su detención no se les había informado su derecho de solicitar asistencia consular.⁴⁴

⁴² Algunos ejemplos: EUA ha impuesto embargos fitosanitarios al aguacate y a las fresas mexicanos, de la misma manera que México lo ha hecho con la carne de res estadounidense; el atún mexicano está vedado en EUA, por la supuesta alta mortandad de delfines que entraña su pesca; según el TLCAN, camiones mexicanos deberían entrar libremente a EUA, pero la frontera no se les ha abierto todavía; a finales de 2003 México impuso altos aranceles a ciertos cortes de pollo provenientes de EUA, con miras a limitar su presencia en el mercado mexicano.

⁴³ Aunque México la contempla en su Constitución y en su Código de Justicia Militar, el hecho es que no se la ejecuta desde 1961.

⁴⁴ A inicios de 2005, EUA se retiró de uno de los protocolos de la Corte de La Haya, para evitar que en el futuro ésta tenga facultad para revisar sus procesos penales.

BALANCE Y PERSPECTIVAS

VOCES críticas señalan que la sociedad entre ambas naciones podría ser más beneficiosa para las grandes empresas y los sectores acaudalados, que para la mayoría de la población de sus respectivas sociedades. Adicionalmente, los críticos consideran que México está en riesgo de perder (parte de) su soberanía como consecuencia de un involucramiento más profundo con su vecino más rico y poderoso. Incluso, está bastante difundida en México la opinión de que este país es visto como una suerte de “patio trasero” por EUA, donde este último podría hacer y deshacer como quiera. Tal opinión puede hallar su fundamento histórico en el siglo XIX y principios del siglo XX, pero no se compadece con la realidad contemporánea.

En rigor de verdad, en el periodo examinado en este capítulo México ha mantenido una política internacional activa e independiente, ha planteado sus propuestas y reivindicaciones bilaterales frente a EUA, ha defendido sus principios e intereses, y con frecuencia ha alcanzado sus metas respecto de su vecino del norte. En el plano multilateral, México logró la ampliación de los mares territoriales y la creación de zonas económicas marítimas exclusivas, así como la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, contra la oposición estadounidense; se opuso, además, a la invasión de EUA a Iraq en 2003. En el plano latinoamericano, logró que EUA se adhiriese al Tratado de Tlatelolco; fue parte –aunque no sustantiva– del Consenso de Cartagena para lograr mejores condiciones de renegociación de la deuda externa latinoamericana; formó el Grupo de Contadora para evitar una intervención militar estadounidense en Centroamérica y auspiciar la pacificación y democratización de esa región; condenó –más *pour la gallerie* que con efectos reales– las intervenciones militares estadounidenses en Granada y Panamá, y siempre mantuvo –aunque deterioradas a últimas fechas– sus relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba; además, creó el SELA y se lanzó a la búsqueda de la Secretaría General de la OEA, a pesar de que EUA apoyaba otra candidatura a ese puesto. En el plano bilateral,

sus emigrados en EUA se beneficiaron con la IRCA y la regularización definitiva que ésta les permitió; consiguió que fuesen aceptadas sus matrículas consulares como medio de identificación de sus ciudadanos en EUA, logró que sean revisadas las condenas a muerte de un número de mexicanos en EUA; gozó de la garantía del gobierno de EUA para la renegociación de su deuda externa, propuso y obtuvo que se firmase el TLCAN, comenzó a tener fuerte superávit en su comercio con EUA, y recibió apoyo financiero para salir de su crisis económica de 1994-1995; y es factible que gane una vez más la regularización temporal de millones de trabajadores mexicanos que se hallan sin autorización en EUA, junto con el ingreso legal temporal de otros nuevos: Por otro lado, mantuvo incólumes el monopolio estatal del petróleo y la energía eléctrica (pese a pequeñas aperturas en esos campos), así como la prohibición de que extranjeros adquieran propiedades en fronteras y playas o realicen actividades de transporte público terrestre (lo que afecta particularmente a inversionistas estadounidenses).

En contrapartida, en el periodo aquí analizado EUA obtuvo relativamente poco de México: una colaboración más activa contra el narcotráfico (colaboración que además es parte del interés nacional de México), la seguridad que le brinda el TLCAN de que no habrá expropiaciones ni restricciones arbitrarias a empresas estadounidenses que operan en México, el apoyo de México a la negociación del ALCA, y un acuerdo de frontera eficiente para hacer a ésta más segura. Más importante es lo que EUA no logró de México: la apertura de su sector energético, la inclusión del petróleo mexicano en el clausulado del TLCAN, la detención por autoridades mexicanas del flujo de migrantes (mexicanos, ya que los de otros países sí están siendo detenidos en lo posible) hacia EUA, o la colaboración militar de México con EUA.⁴⁵ En suma: el balance de las relaciones intergubernamentales en los 30 años examinados en este libro, muestra que México, en lo interno, en lo bila-

⁴⁵No hay bases militares estadounidenses en México; las fuerzas armadas de México no se aprovisionan ni se adiestran principalmente en EUA; México se ha opuesto a crear una fuerza interamericana de paz, y se ha negado a participar en misiones de paz sea de la ONU o de la OEA; y además, como ya se dijo, se retiró del TIAR.

teral y en lo internacional, sigue tomando sus decisiones por cuenta propia.

De hecho, fue por cuenta propia que México decidió integrarse a EUA. En el camino hacia la integración, el TLCAN fue un paso irreversible. Su adopción podría considerarse como un acto discrecional del gobierno mexicano, en momentos en que éste actuaba autoritariamente. No obstante, el camino hacia la integración, así como tiene sus críticos, tiene también un apoyo social evidente en México. Entre otros, el de los migrantes que votaron y cada vía siguen votando con sus pies y con sus vidas a favor de la integración con EUA: una de cada 10 personas nacidas en México vive hoy voluntariamente en EUA; sus remesas constituyen un auxilio indispensable para sus familias y sus comunidades de origen y una de las mayores fuentes de divisas para México. Por añadidura, otros millones de mexicanos viajan con frecuencia –algunos diariamente– a EUA, para visitar a sus familiares, estudiar, hacer compras o negocios, o simplemente como turistas. Además, por más de un siglo EUA ha sido principal socio comercial y fuente de inversión para México, con o sin TLCAN. Estos son hechos ineluctables debidos no sólo a preferencias políticas por parte de los gobiernos mexicanos o a opciones individuales de sus ciudadanos, sino también, en gran medida, a que la geografía es destino.

La integración entre las dos naciones ha producido una interdependencia asimétrica entre ellas.⁴⁶ México depende fuertemente de EUA para su crecimiento económico y su equilibrio demográfico. En efecto, a pesar de sus esfuerzos de diversificación, México sigue dependiendo de la tecnología, el comercio y el mercado de trabajo estadounidenses, y le resulta acuciante mejorar la condición de sus ciudadanos en EUA, así como continuar incrementando sus exportaciones y recibir mayores inversiones. A su vez, EUA requiere proteger su frontera, regular la afluencia de trabajadores mexicanos, reducir el tráfico de drogas ilícitas, asegurarse en lo posible el abasto de energéticos, y conservar a México como plaza

⁴⁶ Cfr. Blanca Torres (coord.), *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, Colmex, México, 1999.

segura para sus empresas y como mercado para su tecnología y bienes tecnológicamente sofisticados.

Escenarios de toma y daca pueden ser concebidos, en los cuales concesiones de un país en un asunto particular puedan ser acompañados por concesiones de la contraparte en algún otro. Por ejemplo, México podría garantizar el abasto de energéticos a EUA a cambio de un acuerdo bilateral sobre migración. Similarmen- te, EUA podría otorgar asistencia tecnológica y financiera para el desarrollo de México, en retribución por un más efectivo control del tráfico de drogas al sur de su frontera. Este no es el enfoque de ninguno de los dos gobiernos, los cuales desde la época de López Portillo⁴⁷ decidieron tratar los asuntos bilaterales caso por caso y aisladamente, para que aquéllos en que hay diferendos no contaminasen a los que marchasen positivamente. A juicio del autor, va en el interés actual de México discutir *in toto*, y no casuísticamente, los asuntos bilaterales. Washington es quien rechaza hoy un enfoque integral, ya que el enfoque casuístico le permite manejar una “integración selectiva”,⁴⁸ o sea una que sólo se da en los ámbitos, ritmos y modalidades que más interesan a EUA.

En los últimos tiempos, México ha dejado de dar la espalda a su vecino norteamericano, para voltearse a mirarlo a los ojos y procurar beneficiarse de su contigüidad geográfica con la economía más grande del planeta. México debe debatir más ampliamente en el seno de su novel democracia su relación con EUA, la más importante de sus relaciones internacionales. Un sólido consenso nacional y una política de Estado en la materia le daría más fuerza política, más confianza interna y más confiabilidad en Washington. A su vez, los sectores que en EUA desdeñan a México y los mexicanos, deberán preguntarse si pueden seguir haciendo caso omiso de su vecino del sur, o prosperar sin la presencia de trabajadores mexicanos en su territorio.

La realidad material sugiere que la cuestión no es hoy si la integración tendrá lugar, sino cómo llevarla a cabo en beneficio mutuo

⁴⁷A instancias del entonces canciller mexicano, Jorge Castañeda.

⁴⁸Este concepto se debe a Arnulfo Arteaga García, *Integración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México, UAM-I y Plaza y Valdés, 2003.

de las dos naciones. ¿Podrá esta integración en el futuro ser conducida al estilo europeo, con regulación intergubernamental y nivelación social, o continuará siendo, como hoy, un asunto librado al mercado y principalmente a las grandes empresas?, ¿se elevarán los trabajadores mexicanos en EUA a una condición más digna, o deberán seguir cruzando subrepticamente la frontera para trabajar en semiclandestinidad?, ¿se tornará México en mero proveedor subordinado de mano de obra, energía y bienes manufacturados para EUA, o sabrá aprovechar su nueva democracia para crecer como un país independiente con una sólida economía interna que garantice buenos empleos a sus nacionales? En última instancia: ¿será menos asimétrica en el futuro la integración entre las dos naciones? La respuesta a estas interrogantes no se encontrará en los círculos gubernamentales de Washington y ciudad de México, sino en los ciudadanos de las dos naciones. Toca a ellos allanar el camino de la integración, y decidir hacia dónde llevará a las próximas generaciones a uno y otro lado de la frontera.

ANTONELLA ATTILI

Los cambios por venir. *Epílogo*

*Los principales avances de la civilización
son procesos que casi arruinan
a las sociedades donde tienen lugar.*

ALFRED N. WHITEHEAD

*¿Cómo se organiza una sociedad que sabe
que todo sería posible?*

NIKLAS LUHMANN

CON LA evolución de las últimas tres décadas analizada en este libro colectivo, México abrió su política y sus políticas específicas al pluralismo competitivo efectivo, a modificaciones del sistema político y del Estado, a la competencia social y económica en el interior, así como a la multilateralidad e integración en las relaciones internacionales. A través de las transformaciones políticas experimentadas, la democratización y la alternancia, el país vive hoy en día una relativa pero real normalidad política y democrática.

Al hacer un balance de la situación política actual, como el que se propone en esta obra, con sus avances pero también sus debilidades y lastres, el horizonte que se perfila es preocupante. Hay que hacer las cuentas:

- a) con una élite que desoye las críticas a su actuar político y los reclamos de superar la política efectista y sensacionalista prevaleciente;
- b) con la corrupción y la irresponsabilidad pública;
- c) con la muestras de supervivencia del autoritarismo, así como con política a través de acciones clientelares;
- d) con el clima hostil y de degradación política para la actuación de las nuevas instituciones del sistema político mexicano;

e) con la calidad pobre de la democracia mexicana, anquilosada por la persistente cultura de la ilegalidad y la incultura cívica.

Lejos de haber logrado una democracia eficaz y productiva, existe una seria preocupación de que la normalidad democrática pueda revelarse efímera, quedar desaprovechada. La fragilidad del sistema político y la pobreza de las alternativas a disposición de los ciudadanos, dejan amplio lugar al desencanto y al pesimismo.¹ Una pequeña prueba instantánea de lo anterior se puede hacer trazando mentalmente la meta de las elecciones presidenciales del 2006, en las que se nos pide votar entre las opciones partidistas; el momento crucial de la elección nos obliga a la decisión. ¿Por quién votar?, ¿con qué ánimo, percepción, convicción decidiremos, elegiremos? La elección a realizar nos confronta con la realidad.

El nivel de la política lamentablemente es bajo: se caracteriza por ser de tipo pragmático-oportunista, cortoplacista y particularista; por la carencia de programas, ideales, compromisos, proyectos concretos, sólidos, viables. Son constantes la escasa voluntad de negociación y el enfrentamiento facticio, la inmadurez y la falta de talento políticos, así como de formación intelectual y profesionalismo. El pluralismo partidista y de las fuerzas políticas es un pluralismo carente de principios, compromisos y responsabilidades, que por ello impide poner reparos a la debilidad de gobiernos sin mayoría y a su crecida incapacidad de lograr acuerdos en las urgentes reformas estructurales (como la hacendaria, energética, educativa, entre otras). Con ello, la vida democrática no resulta ser productiva y socialmente satisfactoria.

De manera que, junto al esclarecimiento de los cambios alcanzados, es importante llamar la atención sobre el problema de los cambios pendientes, esperados, y sobre la forma que la acción política debería asumir para la consolidación y la profundización de la democracia que vivimos.

¹ Cfr. AA.VV., *Nexos*, abril de 2005.

Un primer nudo de la cuestión, nos parece, se encuentra justo en el problema mencionado de las élites y sus (in)decisiones políticas (o decisiones im-políticas).

¿A qué se debe la ausencia de capacidad de negociación responsable y con visión de Estado, de corresponsabilidad y cooperación entre las fuerzas partidistas y sus líderes? Se ha señalado como respuesta a este problema la falta de una tradición política de servicio y responsabilidad en la administración de lo público, considerado más bien como lo que “es de todos (*i.e.*: de nadie)” y por ende botín del más astuto. Por otra parte, se ha indicado el mismo sistema político como el que no está diseñado por la pluralidad y por ende no promueve coaliciones y mayorías legislativas. Si es así, la cuestión pertinente a plantear es: ¿qué puede hacernos esperar que en algún momento las fuerzas políticas asuman los pactos y las concertaciones necesarias señaladas, ya que éstos necesitarían de esas tradiciones y condiciones inexistentes?

Ante tal callejón sin aparente salida, es tentador dar la razón a quienes señalan los momentos de crisis graves, de tragedias y catástrofes, como aquello que empuja a los grandes cambios, al establecimiento de pactos, de otra manera pospuestos o inviables. Ciertamente la historia enseña la importancia de esos momentos que, tanto a nivel de la política nacional como internacional, promueven la sensatez y obligan a acuerdos decisivos a las diversas fuerzas políticas y sociales. Pero, ¿eso, nada menos, es lo que se necesita para que las élites políticas y empresariales entren en razón y actúen?

Fue ciertamente el caso de 1994, donde la amenaza guerrillera, los magnicidios, la crisis financiera, favorecieron la decisión por la profundización de la democracia, la asunción del compromiso y el abandono de las reservas. Mas no ha pasado mucho tiempo desde entonces y, sobre todo, ¿acaso no son graves, trágicos, los problemas que nos rodean de desigualdad y miseria en México?, ¿los de la inseguridad y la ineficacia del estado de derecho?, ¿los de ilegalidad, criminalidad, injusticia, desintegración social, ...y un largo etcétera? Ciertamente sería ingenuo e

inútilmente voluntarista reducir todo a un problema de percepción y voluntad ante tales realidades, pero la política es en gran parte conciencia (en sentido no sólo moral, sino de percepción) y decisión, compromisos y negociación, para actuar en situaciones serias, graves, buscando lograr los fines de la sociedad. Sin ello, ¿qué mueve la acción política “seria”?

Gran parte del problema justo se encuentra en que las élites políticas, empresariales y sociales, responsables de tejer el entramado de la vida pública, tienen una percepción distinta de los problemas sociales: no padecen del mismo modo los males que aquejan a la sociedad. A diferencia de la gran masa de los ciudadanos, viven en un mundo de privilegios, en un mundo distinto, desconectado de los problemas que viven el resto de la sociedad, en el que las penurias y tragedias de una sociedad precaria y descompuesta se resuelve de todas formas con servicios de guardaespaldas, seguridad privada, médicos particulares, educación privada, influencias, salida al extranjero... ¿qué costo pagan tales élites por no resolver los problemas políticos y sociales?

La democracia mexicana requiere de fuerzas políticas que actúen razonable y responsablemente, para no quedar empantanaada en el desprestigio de los políticos y el correlativo menosprecio de la política, así como desvalorización de sus instituciones públicas. ¿No es acaso ésta una tarea histórica urgente?

La falta de rumbo que denota la situación política actual no se debe así a la carencia de fines, metas, causas justas y razonables (las hay de sobra), sino más bien a la ausencia de compromiso con éstas por parte de los actores políticos; se debe a la conveniencia de aprovechar más bien ellos mismos los flancos débiles del sistema político y del Estado, a las estrategias que asumen para su lucha por el poder y la riqueza como fuente de privilegios. En la marea de la irresponsabilidad pública se sofoca la posibilidad de consolidar y fortalecer las nuevas instituciones estatales y federales, de evitar su deterioro y su deformación; el poder trabajar –gobierno, partidos y fuerzas políticas– por la nueva gobernabilidad y para la productividad política y social de la democracia mexicana.

Contribuyen a esta percepción deformada el horizonte de corto plazo de la política democrático-electoral, en cuyo marco se dedican a cosechar lo más posible para la elección inmediata, y la política mediatizada con su imperativo del *rating* televisivo. Ambos elementos tienden a favorecer la degradación y trivialización de la política, de sus actores e instituciones, a esa desvalorización (que señalábamos en la introducción) de los cambios logrados y a alejar aún más la perspectiva o visión de Estado, necesariamente de largo plazo y por encima del cálculo inmediatista.

Justo, más allá de las élites el problema también reside en un segundo nudo central: la perspectiva de la necesidad de fortalecimiento del Estado, para tener un Estado fuerte sin que ello signifique “autoritario” e “iliberal”, corporativista y antidemocrático; la cuestión es por el contrario la necesidad de una institucionalidad pública eficaz, consciente de los intereses *de y como* Estado, del largo plazo (no del sexenio) del país, de su historia política; instituciones estatales y poderes federales que marquen el confín del interés público (en igualdad, seguridad, libertades y oportunidades) resguardándolo y afirmándolo como bien *de y para* todos los integrantes de la sociedad.

Mas, nuevamente, dadas las coordenadas presentes, ¿cómo es posible pensar los cambios en los aspectos operativos y cualitativos de la democracia mexicana y de su Estado para la consolidación y profundización de su democracia, a saber, la distribución de los recursos y posibilidades políticas, si éstos deberían provenir de esos mismos actores? Parecería cobrar validez, al fin y al cabo, el argumento antes criticado de lo que podemos llamar la productividad política de las catástrofes, que en ocasiones se imponen fáctica y moralmente a tales limitaciones, y constriñe a la acción razonable y responsable.

Sin embargo la historia también enseña que, en primer lugar, nada garantiza que una catástrofe, una grave crisis o conflictos horribles, sean seguidos necesariamente por un desenlace positivo y la producción de cambios oportunos para el desarrollo posterior de la historia de un país. Más aún, las adversidades también pueden promover graves retrocesos sociales y políticos, y pueden

tener consecuencias pauperizadoras de las fuerzas cívicas y morales de una colectividad. En tercer lugar, el cambio político se construye a la vez con los otros momentos políticamente productivos, menos sonados, con menor alcance y publicidad en su labor, y sin embargo contribuyen al desarrollo social con pasos pequeños. Más bien, el problema parece residir en la incertidumbre o la buena suerte de que en aquellos momentos de necesidad histórica nos encontremos ante políticos a la altura de los retos en cuestión.

Parece irrazonable, limitado y sobre todo demasiado costoso pensar que en el 2005 el aprendizaje político sólo pueda pasar por las catástrofes sociales. La misma experiencia pasada, tanto del México contemporáneo como de la historia política anterior del país, puede promover la exigencia de acciones distintas por parte de los políticos, líderes y funcionarios; su responsabilización.

Es inevitable la tentación de señalar, además, cómo dicha percepción de la gravedad de los problemas sociales también pasa por la percepción moral y la ética de la responsabilidad que no necesariamente, como nos enseñó Weber, es ajena al político profesional de la democracia pluralista; no es excluyente con la responsabilidad ante las consecuencias de sus acciones. Por pertinente y válido que sea, tal señalamiento refiere a lo deseable y posible, pero poco viable, realizable.

¿Cómo es posible, entonces, pensar el cambio democrático pendiente, para la consolidación y profundización de lo alcanzado? Una posibilidad; no entendida cierto como una previsión, tampoco un (mero) *whisfull thinking*, sino como camino que parece ser practicable sobre lo ya construido.

Una vía para destrabar la percepción de *impasse* en la situación política actual y pensar la posibilidad de los cambios viables necesarios es el hacer responsables a los funcionarios por medio del escrutinio público sobre su gestión, de la extensión del control público recientemente afirmado, por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder y el desempeño de instituciones y partidos. Un tal ejercicio político de la sociedad tiene sin duda como contrapartida la gradual responsabilización cívica del ciuda-

dano mismo: al asumir su papel de observador crítico de la actuación pública, se hace a la vez responsable de su función cívica. Una práctica que puede servir tanto de fortalecimiento para gran parte de la ciudadanía, cuya participación necesita ser reactivada, como para la responsabilización de las élites políticas y la difusión deseada del interés público.

Quizás lenta, pero gradualmente, lo anterior puede favorecer a mediano plazo la afirmación de un sentido de lo público, del interés social, y promovería entre la sociedad la cultura legal-civil, para la superación tanto de la incultura cívica como de la cultura de la ilegalidad (que rebasa las zonas de la criminalidad), en los políticos como en los ciudadanos. Un camino largo, pero realista y posible (realizable) para continuar con las labores pendientes, en el camino de fortalecer las estructuras y procedimientos característicos de la democracia acompañándola de la ética pública, parte igualmente vital de la misma.²

Las transformaciones y reformas democráticas por venir requieren necesariamente de actores, políticos y sociales por igual, que las hagan posibles; que actúen y realicen lo que, de otro modo, quedaría como oportunidades perdidas. Darle cualidad y virtud política a la democracia mexicana no es ensueño o fabulación: pasa por realizar sus posibles y urgentes contenidos, así como por la necesidad de corregir los efectos perversos (involuntarios o imprevistos) de los procesos que la acompañan. Hacerla eficaz y (menos in-)satisfactoria no es un imposible al que resignarse; la evolución reciente, imprevista y positiva, vivida por el país lo demuestra.

Es un camino a elegir y con el que comprometerse con realismo, visión, seriedad y valor. Es un proceso que, por otra parte, hay que seguir, analizar, criticar en sus alcances y límites, con el fin de promover –también desde el estudio– los desarrollos a la altura de las exigencias de su sociedad. Tal ha sido la intención de esta obra colectiva.

[Julio de 2005]

² Gianfranco Pasquino, *La democracia exigente*, FCE, 1997, p. 63.

Acerca de los autores

ANTONELLA ATTILI es doctora en filosofía por la FFYL-UNAM, profesora-investigadora de la UAM-I y jefe del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad. Es miembro del SNI y de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C.

ARNALDO CÓRDOVA es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, profesor emérito de la misma universidad y miembro del SNI.

JOSÉ WOLDENBERG es maestro en estudios latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor de la misma facultad. Es director de la revista Nexos y colaborador semanal del periódico Reforma. Ha sido presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C. y ciudadano presidente del IFE.

JUAN F. REYES DEL CAMPILLO es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

TANIA HERNÁNDEZ VICENCIO es profesora-investigadora de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

MANUEL LARROSA HARO es profesor-investigador de ciencia política del Departamento de Sociología en la UAM-I, miembro del Área de Investigación en Procesos Políticos y responsable del cede de la misma universidad.

ALEJANDRO FAVELA es profesor-investigador de ciencia política del Departamento de Sociología en la UAM-I y miembro del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad.

RICARDO ESPINOZA TOLEDO, doctor de estado en ciencia política por la universidad París I-Sorbonna; profesor-investigador titular "C" de ciencia política, UAM-Iztapalapa, miembro del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad, del IETD, A.C. y del SNI.

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN, politólogo, es profesor-investigador titular "C" y jefe del Departamento de Sociología en la UAM-Iztapalapa. Es miembro del IETD, A.C. y del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad.

KARINA ANSOLABEHERE es doctora en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencias políticas y profesora-investigadora de flacso-México. Es miembro del SNI, trabaja sobre temas vinculados con la relación entre Poder Judicial y poder político, y estado de derecho y democracia.

MARÍA EUGENIA VALDÉS VEGA es doctora en sociología por la FCPYS-UNAM, profesora-investigadora del Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa, miembro del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad y miembro del SNI.

VÍCTOR LÓPEZ VILLAFÑE es profesor del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey y director del Centro de Estudios sobre Norteamérica de la misma universidad. Fue profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM entre 1979 y 1993.

ROLANDO CORDERA CAMPOS es licenciado en economía y miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM, miembro de la Junta de Gobierno del IETD, A.C. y director de la Fundación C. Pereyra. Ha sido director de Nexos TV.

LAURA DEL ALIZAL es doctora en estudios políticos por la Universidad de París X-Nanterre, profesora-investigadora del Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa, miembro del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad y miembro del SNI.

GUSTAVO ERNESTO EMMERICH es profesor-investigador de ciencia política del Departamento de Sociología, coordinador de la línea de procesos políticos del Posgrado en Estudios Sociales de la UAM-Iztapalapa, investigador nacional, nivel II, en el Sistema Nacional de Investigadores y miembro del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad.

Índice

PRÓLOGO	
<i>Antonella Attili</i>	5
QUÉ HA CAMBIADO Y CÓMO	
<i>Antonella Attili</i>	7
Introducción	7
LA REFORMA POLÍTICA Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO	
<i>Arnaldo Córdova</i>	21
EL CAMBIO ELECTORAL. CASI 30 AÑOS	
<i>José Woldenberg</i>	47
PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO.	
DE LA HEGEMONÍA AL PLURALISMO	
<i>Juan F. Reyes del Campillo</i> y <i>Tania Hernández Vicencio</i>	67
Introducción	67
Competencia política y fortalecimiento del sistema de partidos	69
Cambio de sistema partidario y las funciones de los partidos políticos	73
El Partido Revolucionario Institucional	77
El Partido Acción Nacional	84
El Partido de la Revolución Democrática	91
Competencia partidaria en México	97
Una breve conclusión	108

LAS TRANSFORMACIONES DEL GOBIERNO LOCAL
DEL DISTRITO FEDERAL. DE LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA
A LA DEMOCRATIZACIÓN: 1977-2004

<i>Manuel Larrosa Haro</i>	111
Presentación	111
La perspectiva de análisis	114
Conclusiones	138
Legislación consultada	140

TRANSICIONES EN MÉXICO.

LA CIUDADANIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

<i>Alejandro Favela</i>	141
Bibliografía	161

EL PRESIDENCIALISMO DESADAPTADO

<i>Ricardo Espinoza Toledo</i>	167
El Presidente de la República concentra las tareas del Estado	168
Los presidentes mexicanos han carecido de visión de Estado	169
El Presidente y el partido oficial perdieron eficacia	171
Entre la ingobernabilidad y la reforma política	172
El arreglo con los empresarios	174
El presidencialismo desfasado	175
Multipartidismo contra presidencialismo	176
El presidencialismo desprestigiado.	178
Presidencialismo sin resultados	181
A manera de conclusión: el presidencialismo infuncional	183
Bibliografía	184

EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS EN EL CONTEXTO

DE LA DEMOCRATIZACIÓN

<i>Víctor Alarcón Olguín</i>	187
Introducción. Poder Legislativo y democratización. . . .	187
El Poder Legislativo en México. Un marco de análisis. .	190
El Poder Legislativo mexicano desde la perspectiva de la "larga duración"	192
El Congreso mexicano y su diseño institucional	198

El Congreso visto desde la dinámica de coaliciones	202
Recapitulación conclusiva	204
Anexos	209
Bibliografía	209

PODER JUDICIAL, ENTRE EL PROTAGONISMO

Y LA DESORIENTACION. UN PODER EN BUSCA DE SU PAPEL

<i>Karina Ansolabehere</i>	221
El mismo actor ante nuevos desafíos	223
Cambios en el libreto y... cambios en el libreto	227
El debut del personaje	240
Consideraciones finales: de actores, libretos y personajes	244

RADIO Y TELEVISIÓN EN LA TRANSICIÓN MEXICANA

<i>María Eugenia Valdés Vega</i>	247
La transición y los medios electrónicos en México	248
Las grandes empresas de la radio y televisión en México	255
La Ley Federal de Radio y Televisión en México	265
Modificaciones a la ley durante el priísmo	271
La radio y la televisión después de la alternancia	277
Reflexiones finales	284

LA MESA DE TRES PATAS:

SOBRÉ LA REFORMA SOCIAL DEL ESTADO

<i>Rolando Cordera Campos</i>	291
Introducción	291
Crisis de la forma de desarrollo, crisis de la política social	300
Política social sin crecimiento: el reto de la equidad . . .	303
La reforma social	311
El panorama de la reforma	317
Bibliografía	323

DILEMAS DE LA TRANSICIÓN Y EL DESARROLLO EN MÉXICO

<i>Víctor López Villafañe</i>	325
La encrucijada política	326
La encrucijada económica	338
Conclusiones	343

LA POLÍTICA EXTERIOR

<i>Laura del Alizal</i>	345
La brecha norte-sur	348
Transitando la vía del libre comercio	354
Nuevos vínculos de la política interior y exterior	360
Consideraciones finales	369

ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO: CUANDO GEOGRAFÍA ES DESTINO

<i>Gustavo Ernesto Emmerich</i>	375
Relaciones intergubernamentales, 1970-2005	377
Ámbitos de integración a principios del siglo XXI	390
Balance y perspectivas	400

LOS CAMBIOS POR VENIR. EPÍLOGO

<i>Antonella Attili</i>	405
-----------------------------------	-----

ACERCA DE LOS AUTORES	413
---------------------------------	-----

Títulos de la colección

Las ciencias sociales

Director de la colección
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- JOSÉ SANTOS ZAVALA
Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí
- ROSALÍA WINOCUR
Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México
- BERTHA LERNER
América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza
- ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO
Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo en las maquiladoras japonesas
- MANUEL VILLA AGUILERA
¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social
- ABELARDO VILLEGAS
Arar en el mar: la democracia en América Latina
- ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN (COORDINADOR)
Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México. Tomo I: Economía y sociedad en la metrópoli Tomo II: Estructura de la ciudad y su región
- FERNANDO SILVA TRISTE
Breve historia de la socialdemocracia
- ÓSCAR F. CONTRERAS
ALEJANDRO COVARRUBIAS
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ
JOSÉ LUIS SARRIEGO RODRÍGUEZ
Cananea. Tradición y modernidad en una mina histórica
- CARLOS A. ROZO (COORDINADOR)
Capital global e integración monetaria
- LEONEL CORONA TREVIÑO (COORDINADOR)
Cien empresas innovadoras en México
- CARLOS ARCE MACÍAS, ENRIQUE CABRERO MENDOZA, ALICIA ZICCARDI CONTINGIANI (COORDINADORES)
Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?
- ALICIA ZICCARDI (COORDINADORA)
Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa
- JUDITH HERRERA MONTELONGO
Colaboración y conflicto: el sindicato petrolero y el cardenismo
- JUAN-MANUEL RAMÍREZ SÁIZ (COORDINADOR)
¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos
- JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO (COORDINADORA)
Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México
- JULIÁN REBÓN
Conflicto armado y desplazamiento de población: Chiapas 1994-1998
- CÉSAR CANSINO
Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México
- ANA PAULA DE TERESA
Crisis agrícola y economía campesina. El caso de los productores de henequén en Yucatán
-

- FERNANDO CORTÉS,
ÓSCAR CUÉLLAR
(COORDINADORES)
Crisis y reproducción social.
Los comerciantes del sector informal
- ARMANDO CISNEROS SOSA
Crítica de los movimientos sociales.
Debate sobre la modernidad, la
democracia y la igualdad social
- LOURDES ARIZPE
Cultura y desarrollo: una etnografía
de las creencias de una comunidad mexicana
- LOURDES ARIZPE
Culturas en movimiento.
Interactividad cultural y procesos globales
- JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE
ALBERTO DÍAZ CAYEROS
(COORDINADORES)
De la descentralización al federalismo.
Estudios comparados sobre
el gobierno local en México
- ROBERTO BLUM VALENZUELA
De la política mexicana y sus medios.
¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?
- ENRIQUE SUÁREZ INÍGUEZ
De los clásicos políticos
- ABELARDO VILLEGAS,
IGNACIO SOSA
ANA LUISA GUERRERO,
MAURICIO BEUCHOT
JOSÉ LUIS OROZCO,
ROQUE CARRIÓN WAM
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA
Democracia y derechos humanos
- ANDRÉS ROEMER
Derecho y economía:
políticas públicas del agua
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS
Desarrollo económico e inequidad regional:
hacia un nuevo pacto federal en México
- RAFAEL TAMAYO FLORES
FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO
(COORDINADORES)
Descentralización, federalismo y planeación
del desarrollo regional en México:
¿Cómo y hacia dónde vamos?
- JOSÉ VALENZUELA FEIJÓO
Dos crisis: Japón y Estados Unidos
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS
Dos décadas de sindicalismo
en la industria maquiladora de exportación:
examen en las ciudades de Tijuana, Juárez
y Matamoros
- EUGENIA CORREA,
ALICIA GIRÓN
Economía financiera contemporánea, 4 tomos
- PILAR CAMPOS BOLAÑO
El ahorro popular en México: acumulando
activos para superar la pobreza
- AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
El "análisis de los marcos" en la sociología
de los movimientos sociales
- RAÚL ÁVILA ORTIZ
El derecho cultural en México:
una propuesta académica para el
proyecto político de la modernidad
- ROBERTO HAM CHANDE
El envejecimiento en México: el siguiente
reto de la transición demográfica
- ARTURO BORJA
El Estado y el desarrollo industrial.
La política mexicana de cómputo
en una perspectiva comparada
- SERGIO ESPINOSA PROA
El fin de la naturaleza. Ensayos sobre Hegel
- CÉSAR GILBERT
El hábito de la utopía.
Análisis del imaginario sociopolítico en el
movimiento estudiantil de México, 1968
- RAFAEL GUIDO BÉJAR
OTTO FERNÁNDEZ REYES
MARÍA LUISA TORREGROSA
(COMPILADORES)
El juicio al sujeto. Un análisis global
de los movimientos sociales
- MARCOS TONATIUH ÁGUILA M.
El liberalismo mexicano y la sucesión
presidencial de 1880: dos ensayos
- JULIANA GONZÁLEZ
El malestar en la moral.
Freud y la crisis de la ética

-
-
- MARÍA CRISTINA ROSAS
WALTER ASTIÉ BURGOS
*El mundo que nos tocó vivir. El siglo XXI,
la globalización y el nuevo orden mundial*
- MANUEL PERLÓ COHEN
*El paradigma porfiriano.
Historia del desagüe del Valle de México*
- SALVADOR VÁZQUEZ VALLEJO
El pensamiento internacional de Octavio Paz
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ
(COORDINADOR)
Coloquio internacional Karl Popper
- BLANCA SOLARES
El síndrome Habermas
- VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
*El voto lejano. Cultura política y migración
México-Estados Unidos*
- GINA ZABLUDOVSKY,
SONIA DE AVELAR
Empresarias y ejecutivas en México y Brasil
- ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
*Empresarios, Banca y Estado.
El conflicto durante el gobierno
de José López Portillo, 1976-1982*
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ
(COORDINADOR)
Enfoques sobre la democracia
- EDUARDO IBARRA COLADO
LUIS MONTAÑO HIROSE
(COMPILADORES)
*Ensayos críticos para el estudio
de las organizaciones en México*
- IGNACIO SOSA ÁLVAREZ
Ensayo sobre el discurso político mexicano
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Ensayos sobre el PAN
- ALEJANDRO PORTES
*En torno a la informalidad:
Ensayos sobre teoría y
medición de la economía regulada*
- LUDGER PRIES
*Entre el corporativismo productivista
y la participación de los trabajadores.
Globalización y relaciones industriales
en la industria automotriz mexicana*
- PATRICIA RAMÍREZ KURI
(COORDINADORA)
*Espacio público y reconstrucción
de ciudadanía*
- ÁLVARO MATUTE,
EVELIA TREJO
BRIAN CONNAUGHTON
(COORDINADORES)
*Estado, Iglesia y sociedad en México.
Siglo XIX*
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE
*Etnia y cultura política:
los mexicanos en Estados Unidos*
- VÍCTOR MANUEL PRUDENCIO VALLEJO
*Europa central y del este:
Su transformación*
- MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ,
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Familia, género y pobreza
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ
*Filosofía y política contemporánea
(Popper, Rawls y Nozick)*
- GUADALUPE MÁNTEY DE ANGUIANO
NOEMÍ LEVY ORLIK
(COORDINADORAS)
*Financiamiento del desarrollo
con mercados de dinero y
capital globalizados*
- JENNIFER COOPER,
TERESITA DE BARBIERI
TERESA RENDÓN,
ESTELA SUÁREZ
ESPERANZA TUÑÓN
(COMPILADORAS)
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México
Volumen I: Características y tendencias
Volumen II: Participación económica y política*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIELA NAVA CAMPOS
(COORDINADORES)
*Gerencia pública municipal.
Conceptos básicos y estudios de caso*
- RICARDO VALERO
(COMPILADOR)
Globalidad: una mirada alternativa
-
-

- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
(COORDINADORES)
*Globalización e integración regional
en la producción y desarrollo tecnológico
de la lechería mexicana*
ALICIA ZICCARDI
*Gobernabilidad y participación ciudadana
en la ciudad capital*
- TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Gobiernos municipales en México:
entre la modernización y la tradición política*
- ORLANDINA DE OLIVEIRA
MARIELLE PEPIN LEHALLEUR
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Grupos domésticos y reproducción cotidiana
EMILIO DUHAU
Hábitat popular y política urbana
- FEDERICO NOVELO URDANIVIA
Hacia la evaluación del TLC
- ALBERTO RÉBORA TOGNO
*¿Hacia un nuevo paradigma de la
planeación de los asentamientos humanos?
Políticas e instrumentos de suelo para un
desarrollo urbano sostenible, incluyente y
sustentable. El caso de la región oriente
en el Valle de México*
- HÉCTOR HERNÁNDEZ GARCÍA DE LEÓN
*Historia política del
sinarquismo. 1934-1944*
- JOHN BAILEY
*Impactos del TLC en México y
Estados Unidos:
efectos subregionales del comercio
y la integración económica*
ALENKA GUZMÁN,
GUSTAVO VINIEGRA
(COORDINADORES)
*Industria farmacéutica y propiedad
intelectual: los países en desarrollo.*
- MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ
*Innovación tecnológica y clase obrera:
estudio de caso de la industria
maquiladora electrónica R.C.A.
Ciudad Juárez, Chihuahua*
- JORDY MICHELI
(COORDINADOR)
*Japan Inc. en México.
Las empresas y modelos laborales japoneses*
- JORGE FUENTES MORÚA
José Revueltas: una biografía intelectual
- ABELARDO VILLEGAS,
JOSÉ LUIS OROZCO
IGNACIO SOSA,
ANA LUISA GUERRERO
MAURICIO BEUCHOT
Laberintos del liberalismo
- ISAAC M. KATZ
*La apertura comercial y su impacto regional
sobre la economía mexicana*
- MIGUEL ÁNGEL AGUILAR
AMPARO SEVILLA,
ABILIO VÉRGARA
(COORDINADORES)
*La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas
etnográficas para una metrópoli*
- FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA
La clase media en la era del populismo
- MARCELA HERNÁNDEZ ROMO
La cultura empresarial en México
- ARTURO GUILLÉN,
GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
*La economía mexicana bajo la crisis
de Estados Unidos*
- MARCO ANTONIO
JACOBO VILLA,
ELSA SABORÍO FERNÁNDEZ
(COORDINADORES)
*La gestión del agua en México:
los retos para el manejo sustentable*
- JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA
*La gestión de la cooperación transfronteriza
México-Estados Unidos en un marco
de inseguridad global: problemas y desafíos*
- GUSTAVO GARZA VILLARREAL
*La gestión municipal en el
Área Metropolitana de Monterrey,
1989-1994*

-
-
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
SUSANA SUÁREZ PANIAGUA
*La globalización del sistema lechero
en La Laguna: estructura productiva,
desarrollo tecnológico y actores sociales*
- ALEJANDRO PORTES, LUIS GUARNIZO
PATRICIA LANDOLT
(COORDINADORES)
*La globalización desde abajo:
transnacionalismo inmigrante y desarrollo.
La experiencia de Estados Unidos
y América Latina*
- VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES
*Laguna Verde: La violencia de la
modernización. Actores y movimiento social*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*La institución presidencial
El poder de las instituciones y
los espacios de la democracia*
- RAÚL BÉJAR NAVARRO
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS
*La investigación en ciencias sociales
y humanidades en México*
- TERESA PACHECO MÉNDEZ
*La investigación universitaria en ciencias
sociales. Su promoción y evaluación*
- JULIO LÓPEZ GALLARDO
*La macroeconomía de México:
el pasado reciente y el futuro posible*
- RICARDO POZAS HORCASITAS
La modernidad atrapada en su horizonte
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
*La nueva gestión municipal en México.
Análisis de experiencias innovadoras
en gobiernos locales*
- FEDERICO NOVELO
(COORDINADOR)
*La política económica y social
de la alternancia. Revisión crítica*
- MÓNICA VÉREA CAMPOS
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
(COORDINADORES)
*La política exterior norteamericana
hacia Centroamérica.
Reflexiones y perspectivas*
- CLARA JUSIDMAN
La política social en Estados Unidos
- LILIANA KUSNIR
La política social en Europa
- MARIO RAMÍREZ RANCAÑO
*La reacción mexicana
y su exilio durante la Revolución de 1910*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDINADORES)
*La sociedad mexicana frente al tercer milenio
3 tomos*
- ALICIA ZICCARDI (COORDINADORA)
*La tarea de gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*
- GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
ARTURO ALVARADO M.
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
(COORDINADORES)
*La voz de los votos: un análisis crítico
de las elecciones de 1994*
- ABRAHAM A. MOLES
Las ciencias de lo impreciso
- ALENKA GUZMÁN
*Las fuentes del crecimiento
en la siderurgia mexicana. Innovación,
productividad y competitividad*
- MAURICIO I. IBARRA
*Las guerras burocráticas. Abogados y
economistas en el gobierno mexicano*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Las políticas descentralizadoras en México
(1983-1993). Logros y desencantos*
- ROLANDO CORDERA,
ALICIA ZICCARDI (COORDINADORES)
*Las políticas sociales de México al fin del
milenio. Descentralización, diseño y gestión*
- LUIS ALFONSO RAMÍREZ CARRILLO
*Las redes del poder. Corrupción,
maquiladoras y desarrollo regional en
México. El caso de Yucatán*
- GRACIELA BENSUSÁN AREOUS
(COORDINADORA)
*Las relaciones laborales y el Tratado
de Libre Comercio*
-
-

- CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA
(COORDINADORA)
Las transiciones a la democracia
- MANUEL VILLA
Los años furiosos: 1994-1995.
La reforma del Estado y el futuro de México
- ALEJANDRO MUNGARAY LAGARDA
MARTÍN RAMÍREZ URQUIDY
(COORDINADORES)
Lecciones de microeconomía para empresas
- MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
Liberalización financiera y déficit público
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Los dilemas de la modernización municipal.
Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Los empresarios y el Estado (1970-1982)
- RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
Los municipios en México.
Los retos ante el futuro
- LOURDES ARIZPE (COORDINADORA)
Los retos culturales en México
- MARGARITA OLVERA SERRANO
Lucio Mendieta y Núñez
y la institucionalización de
la sociología en México. 1939-1965
- JULIO LÓPEZ G. (COORDINADOR)
Macroeconomía del empleo
y políticas de pleno empleo para México
- DAVID ARELLANO GAULT
(COORDINADOR)
Más allá de la reinención del gobierno:
fundamentos de la nueva gestión pública
y presupuestos por resultados
en América Latina
- RAFAEL MONTESINOS (COORDINADOR)
Masculinidades emergentes
- NOÉ ARÓN FUENTES,
SONIA Y. LUGO,
MARIO HERRERA
Matriz de insumo-producto
para Baja California: un enfoque híbrido
- MARIO BASSOLS,
PATRICIA MELÉ
(COORDINADORES)
Medio ambiente, ciudad y orden jurídico
- JOSÉ AYALA ESPINO
Mercado, elección pública e instituciones.
Una revisión de las teorías modernas
del Estado
- LUIS RUBIO, SUSAN KAUFMAN
(COORDINADORES)
México: democracia ineficaz
- GREGORIO VIDAL (COORDINADOR)
México en la región de América del Norte.
Problemas y perspectivas
- PETER M. WARD
México megaciudad: desarrollo
y política, 1970-2000
- LILIA M. DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
México: empresa e innovación ambiental
- CRISTINA PUGA
México: empresarios y poder
- MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
MÓNICA VÉREA CAMPOS
México y Estados Unidos frente a la
migración de los indocumentados
- RODOLFO O. DE LA GARZA
JESÚS VELASCO
(COORDINADORES)
México y su interacción
con el sistema político estadounidense
- ESPERANZA TUÑÓN PABLOS
Mujeres que se organizan.
El Frente Único Pro Derechos de la Mujer
(1935-1938)
- AÍDA LERMAN
Multilateralismo y regionalismo
en América Latina
- HÉCTOR TEJERA GAONA
"No se olvide de nosotros cuando esté
allá arriba." Cultura, ciudadanos y
campañas políticas en la ciudad de México
- GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Nueva reforma fiscal en México
- MARÍA LUISA TARRÉS (COORDINADORA)
Observar, escuchar y comprender
sobre la tradición cualitativa
en la investigación social

-
- JOSÉ LUIS MÉNDEZ (COORDINADOR)
*Organizaciones civiles y políticas públicas
en México y Centroamérica*
- ARTURO BORJA TAMAYO (COORDINADOR)
Para evaluar al TLCAN
- JORGE FUENTES MORÚA
TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ
(COORDINADORES)
*Perspectivas sobre la crisis
del Estado mexicano*
- RAÚL BENÍTEZ ZENTENO
Población y política en México. Antología
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(COMPILADOR)
Población y sociedad en México
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Políticas públicas municipales.
Una agenda en construcción*
- MARTHA SCHTEINGART
(COORDINADORA)
*Políticas sociales para los pobres
en América Latina*
- MAURICIO BEUCHOT
Posmodernidad, hermenéutica y analogía
- NORBERTO CORELLA TORRES
Propaganda Nazi
- PABLO TELMAN SÁNCHEZ RAMÍREZ
*Razón y poder: Rusia, una potencia
del siglo XXI*
- JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
*Reclamos de la identidad: la formación
de las organizaciones indígenas en Oaxaca*
- MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
*Recursos naturales y desarrollo sustentable:
Reflexiones en torno a su problemática*
- LARISSA ADLER LOMNITZ
*Redes sociales, cultura y poder:
ensayos de antropología latinoamericana*
- JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN
TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Reflexiones en torno a la reforma
municipal del artículo 115 constitucional*
- DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO
ARTURO DEL CASTILLO
(COORDINADORES)
*Reformando al gobierno: una visión
organizacional del cambio gubernamental*
- GERMÁN A. ZÁRATE HOYOS
(COORDINADOR)
*Remesas de los mexicanos
y centroamericanos en Estados Unidos.
Problemas y perspectivas*
- CARLOS HERRERO BERVERA
*Revolta, rebelión y revolución en 1810.
Historia social y estudios de caso*
- GLORIA CAREAGA,
SALVADOR CRUZ
(COORDINADORES)
*Sexualidades diversas.
Aproximaciones para su análisis*
- JOSÉ LUIS OROZCO
Sobre el orden liberal del mundo
- AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
Sociología de la identidad
- GINA ZABLUDOVSKY
*Sociología y política, el debate clásico
y contemporáneo*
- ARMANDO RENDÓN CORONA
*Sindicalismo corporativo.
La crisis terminal*
- GRACIELA BENSUSÁN
TÉRESA RENDÓN
(COORDINADORAS)
*Trabajo y trabajadores
en el México contemporáneo*
- JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
(COMPILADORES)
*Transición a la democracia
y reforma del Estado en México*
- LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
FLOR BROWN GROSSMAN
*Transición hacia tecnologías flexibles
y competitividad internacional
en la industria mexicana*
-

-
- MARTHA SCHEINGART,
EMILIO DUHAU, (COORDINADORES)
*Transición política y democracia
municipal en México y Colombia*
- CARLOS BARBA SOLANO
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO (COMPILADORES)
*Transiciones a la democracia en Europa
y América Latina*
- UGO PIPITONE
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración:
Asia oriental y América Latina*
- BLANCA SOLARES
*Tu cabello de oro Margarete... Fragmentos
sobre odio, resistencia y modernidad*
- CARLOS MOREIRA
*Una mirada a la democracia uruguaya.
Reforma del estado y delegación legislativa
(1995-1999)*
- MASSIMO L. SALVADORI,
NORBERT LECHNER,
MARCELO CAVAROZZI, ALFRED PFALLER,
ROLANDO CORDERA, ANTONELLA ATTILI
Un Estado para la democracia
- FERNANDO VÁZQUEZ RIGADA
*Un país para todos. El sistema político
mexicano del siglo XXI*
- RAÚL BENÍTEZ MANAUT
LUIS GONZÁLEZ SOUZA
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA
MÓNICA VERA CAMPOS
(COMPILADORES)
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas:
México-Estados Unidos
y América Latina*
- MARTHA ORTEGA SOTO
JOSÉ CARLOS CASTAÑEDA REYES
FEDERICO LAZARÍN MIRANDA
(COMPILADORES)
*Violencia: Estado y sociedad,
una perspectiva histórica*
- DIEGO REYNOSO
*Votos ponderados. Sistemas electorales
y sobrerrepresentación distrital*
- LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
*Weber: la idea de ciencia social
Volumen I: La tradición
Volumen II: La innovación*
-

Estudios de género

- ARACELI MINGO
*¿Autonomía o sujeción?
Dinámica, instituciones y formación
en una microempresa de campesinas*
- ANGÉLICA BAUTISTA LÓPEZ
ELSA CONDE RODRÍGUEZ
(COORDINADORAS)
*Comercio sexual en la merced:
una perspectiva constructivista
sobre el sexoservicio*
- ARCELIA DE LA TORRE BARRÓN
ROSINA OJEDA CÁRDENAS
CARLOS JAVIER MAYA AMBÍA
(COORDINADORES)
*Construcción de género en sociedades
con violencia. Un enfoque
multidisciplinario*
- GABRIELA CANO Y JOSÉ VALENZUELA
(COORDINADORES)
*Cuatro estudios de género
en el México urbano del siglo XIX*
- MÁRGARA MILLÁN
Derivas de un cine en femenino
- JUAN GUILLERMO FIGUEROA
*Elementos para un análisis ético
de la reproducción*
- MARTA LAMAS
(COMPILADORA)
*El género: la construcción cultural
de la diferencia sexual*
- GLORIA CAREAGA PÉREZ
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PEREA
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)
Ética y salud reproductiva
- ESTELA SERRET
Identidad femenina y proyecto ético
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT
*La sexofobia del clero y cuatro ensayos
histórico-jurídicos sobre sexualidad*
- MARGARITA BAZ
*Metáforas del cuerpo:
un estudio sobre la mujer y la danza*
- GINA ZABLUDOVSKY
(COORDINADORA)
*Mujeres en cargos de dirección
en América Latina.
Estudios sobre Argentina,
Chile, México y Venezuela*
- ESPERANZA TUÑÓN
*Mujeres en escena: de la tramoya
al protagonismo. El quehacer político
del Movimiento Amplio de Mujeres
en México (1982-1994)*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Perspectiva de género: cruce de caminos
y nuevas claves interpretativas.
Ensayos sobre feminismo, política y filosofía*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Sexo entre varones.
Poder y resistencia en el campo sexual*
-
-

*Treinta años de cambios políticos
en México*, se terminó de imprimir
en la ciudad de México durante el mes
de mayo del año 2006. La edición,
en papel de 75 gramos, consta de 2,000
ejemplares más sobrantes para
reposición y estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



ISBN 970-701-730-9
MAP: 042485-01



**CONOCER
PARA DECIDIR**

**EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA**

INSTITUCIONES COEDITORA

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados, LIX Legislatura	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Federal Electoral	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Dirección General de Publicaciones</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Facultad de Estudios Superiores Arzobispado</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Libertad de Información, A.C.	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de California Santa Cruz	<i>Seminario de Educación Superior</i>
		Universidad de Guadalajara	Universidad Pedagógica Nacional
		Universidad de Occidente	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	

En el horizonte de cambios políticos vividos por México en los últimos 30 años, los estudios aquí reunidos comparten el objetivo de precisar qué y cuánto ha variado en lo fundamental la política, sus instituciones y sujetos; quieren esclarecer los ámbitos en los que tales procesos han tenido lugar, así como los conceptos y argumentos que pueden sustentar el diagnóstico.

El examen de los elementos y aspectos centrales de las profundas transformaciones en el régimen y en el sistema político, propuestos en los ensayos de este libro colectivo, contribuye —a la vez que obliga— a una ponderación seria y crítica, alejada de omisiones y denegaciones descuidadas o cómodas de la realidad y su proceso de formación. Ilumina la enramada compleja pero reconstruible de: la reforma del Estado, con Arnaldo Córdova; los logros de la transición a la democracia, con José Woldenberg; la transformación del sistema de partidos, con Juan Reyes del Campillo y Tania Hernández V.; el cambio en el gobierno local del Distrito Federal, con Manuel Larrosa; el paso hacia una ciudadanía activa, con Alejandro Favela; las transformaciones en los tres poderes de la República, con Ricardo Espinoza, Víctor Alarcón y Karina Ansolabehere; y las relativas al cuarto poder de los medios masivos de comunicación, con María Eugenia Valdés, asimismo los cambios en la cuestión político-económica, con Rolando Cordera y Víctor López V.; finalmente las mutaciones en el campo de las relaciones internacionales, con Laura del Alizal y Gustavo Emmerich.

Además de esclarecer tales contenidos del cambio, los autores señalan también lo que falta por realizar, para poder superar los límites y atender las cuestiones pendientes de la democracia actual. Para acercarnos a la democracia deseada y posible en la sociedad mexicana de hoy.

TREINTA AÑOS DE CAMBIOS



9 789707 017306

Miguel Ángel
Porrua

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa



Casa abierta al tiempo



CONOCER
PARA DECIDIR

EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA