



UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

TÍTULO DEL TRABAJO:

“REFORMAS CONSTITUCIONALES Y FACULTADES PRESIDENCIALES EN LA TRANSICIÓN A
LA DEMOCRACIA DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO (1977 – 2000)”

TESIS QUE PRESENTA EL ALUMNO:

ALBERTO ESCAMILLA CADENA

MATRICULA:

98382520

PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAESTRO

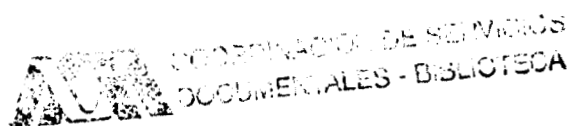
ASESOR:

MAESTRO: VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN.

SEPTIEMBRE DEL 2000

V. - 1
V. - 2

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES
LÍNEA: PROCESOS POLÍTICOS
TRIMESTRE. 2000 - P
NOMBRE: ESCAMILLA CADENA ALBERTO
ASESOR: VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN



MARCO TEÓRICO

TITULO DE LA INVESTIGACIÓN:

*"REFORMAS CONSTITUCIONALES Y FACULTADES PRESIDENCIALES
EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA DEL RÉGIMEN POLÍTICO
MEXICANO"*

JULIO DE 2000

INDICE

MARCO TEORICO. PRIMERA PARTE (TEORIA GENERAL)

1. *Las transiciones políticas*
 - 1.1 Los regímenes políticos
 - 1.2 Las transiciones políticas
2. *Procesos de transición a la democracia, sistemas presidenciales y constitucionalismo*
 - 2.1 Los procesos de transición a la democracia
 - 2.2 Los sistemas presidenciales
 - 2.3 Constitucionalismo y reforma política
3. *La adecuación funcional de los sistemas presidenciales en contextos de transición a la democracia*
 - 3.1 Presidencialismo, democracia y gobernabilidad
 - 3.2 El problema del equilibrio de poderes
 - 3.3 Presidencialismo y sistemas de partidos

SEGUNDA PARTE (UNA TEORIZACIÓN SOBRE EL CASO MEXICANO)

1. *El papel de la presidencia en el cambio político*
2. *La transformación del régimen político mexicano*
 - 2.1 La estrategia de liberalización política: origen y consecuencias
 - 2.2 El proceso de democratización
3. *La constitución política y el sistema presidencial mexicano*
 - 3.1 La función de la constitución en el régimen político
 - 3.2 El sistema presidencial mexicano: 1977-2000
4. *La adecuación funcional del sistema presidencial mexicano*
 - 4.2 Una periodización del comportamiento presidencial: 1977-2000
 - 4.3 La decreciente centralidad de la institución presidencial

COORDINACION DE SERVICIOS
ACADÉMICOS - BIBLIOTECA

MARCO TEORICO

PRIMERA PARTE

1. LAS TRANSICIONES POLITICAS

1.1 LOS REGIMENES POLITICOS

225265

De acuerdo a la teoría sobre transiciones políticas, el concepto de transición a la democracia se constituye en una variable que permite explicar el reemplazo de un gobierno autoritario por la instauración de una forma de gobierno democrática. Cabe considerar en primer lugar, que una transición política indica que un régimen político experimenta una transformación en lo que se refiere a sus reglas, métodos, procedimientos e instituciones. Sin embargo, el concepto de transición política deja abierta la posibilidad de que un régimen político pueda reconvertirse en cualquiera de las siguientes modalidades: una democracia puede transformarse en un autoritarismo o incluso, en un totalitarismo, o bien, un régimen autoritario o totalitario puede transformarse a su vez en una democracia. La transformación de los regímenes políticos es tan variable, que para clasificarlos se requiere identificar cuál es el punto de partida, así como las características de la instauración del nuevo régimen.

Lo que si se puede afirmar, es que durante una transición política hay un elemento que sustancialmente se transforma: el régimen político. Si partimos de este hecho, podemos suponer entonces que aquello que se mantiene en permanente flujo durante este proceso de transformación son las reglas, los métodos, los procedimientos y las instituciones que conforman dicho régimen. Por lo tanto, el carácter, la composición y el funcionamiento de un régimen político se transformará en la medida en que sus componentes sean sustancialmente modificados.

Por lo tanto, será necesario comenzar por describir lo qué es un régimen político y cuáles son sus componentes, para luego explicar cómo éstos se transforman dando paso así, a la transición política en cualquiera de sus modalidades.

Un régimen político es básicamente una forma de gobierno, su estudio ha sido abordado desde la antigua Grecia hasta nuestro días; la primera clasificación sobre las formas de gobierno la concibió precisamente Aristóteles en su obra *La política*. Para éste, existían básicamente tres formas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia (Aristóteles;1967:221). Esta clasificación hace referencia básicamente al número de gobernantes y no así, a las reglas de funcionamiento del régimen político. La monarquía es el gobierno de una sola persona, en la aristocracia gobiernan un pequeño grupo de personas, mientras que la democracia se constituye en el gobierno de la mayoría.

Posteriormente, aparece la clasificación de Montesquieu en la obra *Del espíritu de las leyes* en donde se encuentran las siguientes formas de gobierno: monarquía, república y despotismo (Montesquieu;1971:8). Esta clasificación a diferencia de la Aristotélica, pone más atención como quiera que sea a las reglas de funcionamiento. Según Montesquieu, el principio que mueve a estos gobiernos es distinto: la monarquía se funda en la virtud, la república en el honor, y la tiranía en el temor (Montesquieu;1971:20).

Por su parte, el enfoque sociológico ha contribuido a la clasificación de los regímenes políticos a partir de una sistematización más sólida. Por un lado esta

el criterio del materialismo histórico, cuyos tipos fundamentales corresponden a las diversas fases de la evolución del modo de producción. Este enfoque sugiere que en la medida en que se explica el nexo de condicionamiento que liga la superestructura política con la estructura social, es posible concebir tres tipos de régimen: el esclavista, el feudal y el capitalista (Engels;1997:141). Este enfoque hace alusión concretamente, a las formas de dominación de acuerdo a los modos de producción que Marx concibe través del proceso histórico. Estos periodos, pueden considerarse no sólo como regímenes, sino también como ya se dijo, formas de dominación o modos de producción.

Por otro lado, esta el criterio de la razón de Estado, éste nos indica que la configuración de los regímenes políticos depende del orden que asume la relación entre partidos, es decir, el sistema de partidos. En opinión de Maurice Duverger, “el desarrollo de los partidos políticos ha hecho romper los cuadros de las viejas clasificaciones políticas, inspiradas en Aristóteles o en Montesquieu” (Duverger; 1951:418). Duverger reconoce básicamente dos tipos de regímenes políticos: la democracia liberal y los autoritarismos, dentro de los autoritarismos distingue entre los regímenes socialistas y las dictaduras conservadoras. El criterio para distinguir tanto a la democracia como el autoritarismo, es que la primera se caracteriza por el pluralismo y la renovación regular de los gobernantes por medio de elecciones libres, mientras que el segundo es un sistema monolítico donde los gobernantes no pueden ser removidos del poder por medios legales.

Una posterior contribución a las formas de gobierno es la de Juan Linz. A partir de la división entre regímenes democráticos y no democráticos, Linz distingue

dentro de la última categoría la diferencia entre autoritarismo y totalitarismo, dando paso así, a una sistematización más detallada de los regímenes políticos que la concebida por Duverger. Según Linz, un régimen autoritario se distingue de acuerdo a tres variables: 1) el grado de pluralismo político (del monismo al pluralismo limitado), 2) el grado de participación real de una población (de la movilización a la despolitización), 3) el grado de ideologización (de la existencia de simples actitudes mentales a la centralidad de la ideología) (Linz,1975:175). La característica de un régimen autoritario según Linz es que “se distingue por un pluralismo político limitado y no responsable; por una baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; no tiene una ideología compleja y articulada, sino tan sólo algunas actitudes mentales características; en ellos, un líder, más raramente un grupo pequeño, detenta el poder y lo ejerce dentro de límites formalmente mal definidos pero suficientemente claros” (Linz, Juan;1964:255).

A su vez, la forma de gobierno totalitaria se distingue por las siguientes características: a) una ideología desarrollada y articulada que se encuentra tanto en el nivel de comunidad política como en las normas y estructuras de la autoridad del régimen, b) un partido único muy desarrollado y otras organizaciones que mantienen a la comunidad política en un estadio de movilización política continua, c) todo el poder en manos de un individuo o de un pequeño grupo no responsable ante los demás, d) un estado de subordinación de los militares, a diferencia de otros regímenes no democráticos, y e) una práctica de terror y represión que golpea también dentro de la élite dominante y sanciona incluso a oponentes que sólo lo son de modo potencial (Morlino, Leonardo;1980:101).

Dos de las diferencias más distintivas entre autoritarismo y totalitarismo son las siguientes: lo que se contrapone a los regímenes autoritarios son todos los sistemas monopartidistas con una elevada movilización política, así como el grado de movilización política de la sociedad (mientras que en el autoritarismo la movilización es baja, en el totalitarismo es muy elevada).

Incluso atendiendo la tipología de partidos de Giovanni Sartori, podemos mencionar que el régimen político determina en gran medida al sistema de partidos. Bajo un régimen totalitario se conforma un sistema de partido único, y significa exactamente lo que dice “sólo existe, y sólo permite que exista, un partido. Esto se debe a que ese partido veta, tanto de *jure* como de *facto*, todo tipo de pluralismo de partidos” (Sartori;1976:263). Por su parte, el tipo de sistema de partido que asume generalmente un régimen autoritario, Sartori lo designa como hegemónico, aún cuando el régimen permite la existencia de una periferia de pequeños partidos secundarios, no existe la competitividad partidista y por lo tanto el poder no está en juego. “No sólo no se produce de hecho la alternación, no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación el poder” (Sartori;1976:276).

En lo que respecta al concepto de democracia, ésta se considera un “un método o conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de decisiones políticas, es decir, las decisiones vinculantes para toda la comunidad” (Bobbio;1976:449). Esta definición hace referencia en concreto, a la denominada democracia procedimental, cuya atención principal se centra en el método para acceder al poder, así como la forma de su ejercicio. Y es que una característica distintiva de la democracia en el siglo XX es que se

le considera básicamente como un procedimiento para la selección de candidatos.

Por su parte, Robert Dahl designa con el término de *poliarquía* a los regímenes democráticos para eliminar el término “democracia” cargado de connotaciones de valor y, como tal, proclive a utilizarse indistintamente. Dahl define la poliarquía como “regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl;1971:18). La caracterización que elabora Robert Dahl sobre el gobierno democrático “se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos, (...) la democracia designa el sistema político que cuenta con disposiciones para satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (Dahl;1971:13).

Otra contribución a la teoría de la democracia que resulta significativa, es la de Anthony Downs. Más que una caracterización del gobierno democrático, Downs enumera las condiciones necesarias y suficientes que requiere un régimen para ser considerado como democrático; condiciones que a su vez, hacen también alusión al tipo de democracia procedimental. Las condiciones que Downs enumera son las siguientes:

1. Se designa mediante elección popular un sólo partido (o coalición de partidos) que maneje el aparato de gobierno.

2. Dicha elección se repite en intervalos regulares, cuya duración no puede alterar por su cuenta el partido en el poder.
3. Todos los residentes de la sociedad gozan de plenas facultades psíquicas y, de acuerdo con las leyes del país, pueden votar en todas y cada una de las elecciones.
4. Cada votante puede emitir un voto, y sólo uno en cada elección.
5. El partido (o coalición) que cuente con el apoyo de la mayoría de los votantes tiene derecho a asumir el poder hasta las siguientes elecciones.
6. Los partidos que pierden en unas elecciones nunca tratan de impedir por la fuerza o por medios ilegales que el partido (o partidos) que gana se haga cargo del poder.
7. El partido en el poder nunca trata de restringir las actividades políticas de los ciudadanos o de los demás partidos mientras estos no intenten derribar el gobierno por la fuerza.
8. En cada elección son dos o más partidos que compiten por el control del aparato de gobierno (Downs;1957:26).

Llama particularmente la atención que el trabajo de Downs *Teoría económica de la democracia* escrito en 1957, haya sido el primero en enumerar las características que en la práctica distinguen a la democracia. Posteriormente aparecerán otros trabajos influenciados por Downs, que van a considerar las condiciones necesarias y suficientes del gobierno democrático. Lo que interesa subrayar es que Downs es el primero en hacerlo.

Hacia 1962, Giovanni Sartori elabora su *Teoría de la democracia* en donde agrega otros requisitos para la democracia; entre ellos, la existencia de una

opinión pública, la formación de opiniones, el consenso, la participación y el referéndum (Sartori;1962:116-162). Al considerar éstos requisitos, Sartori alude concretamente a la dimensión participativa, pues enfatiza sobre el relevante papel de la sociedad civil en las democracias.

Una aportación más para enumerar los requisitos de la democracia aparece en 1971 con el ya mencionado trabajo de Robert Dahl *La Poliarquía*. En dicho estudio, se agregan dos dimensiones que un régimen democrático debe garantizar a sus ciudadanos: *a)* el derecho a participar en las elecciones y en el gobierno y *b)* el acceso al debate público (Dahl;1971:15). De acuerdo a Dahl, un gobierno tiende a ser más representativo cuando garantiza al mayor número posible de sus ciudadanos estos dos derechos. En Dahl se enuncia una vez más la dimensión participativa que debe caracterizar a toda democracia; incluso, la participación en Dahl no se limita al procedimiento para elegir gobernantes, sino que su alcance debe ser mayor: influir en las decisiones del gobierno, lo cual supone una sociedad civil potencialmente activa y con instituciones de carácter altamente representativo.

Para 1987, David Held menciona en su trabajo *Modelos de democracia*, los que han de considerarse como supuestos comunes de la teoría de la democracia; éstos son: *a)* la existencia de un pueblo en un territorio delimitado, *b)* ciudadanos votantes, *c)* responsabilidad de quienes adoptan la decisión de los votantes, *d)* decisiones/políticas/programas, *e)* líderes responsables que toman decisiones. A partir de estos supuestos, se establece según Held, una relación simétrica y congruente entre los que adoptan las decisiones y los receptores de las decisiones políticas (Held;1987:361).

Hacia 1994, Samuel Huntington enumera en su trabajo *La tercera ola* las variables independientes que se deben considerar en una democracia: *a)* nivel elevado de riqueza, *b)* economía de mercado, *c)* un alto nivel de alfabetización y educación, *d)* pluralismo social, *e)* expansión de la participación política, *f)* bajos niveles de violencia civil, *g)* tradición de tolerancia y compromiso, *h)* tradición de respeto por la ley y los derechos individuales, *i)* homogeneidad social (étnica, racial, religiosa) (Huntington, 1994:46-47). Sin embargo, Huntington considera que no existe una variable común, independiente y universal que permita explicar el desarrollo político para todos los países, dado que las modalidades de los procesos políticos difieren en cada caso. Por lo tanto, Huntington prefiere enumerar una serie de variables independientes que pueden considerarse como condiciones para la práctica de la democracia.

Como puede notarse, el concepto de democracia ha sido objeto de un diverso tratamiento tanto para definirla como para enumerar sus requisitos. El concepto ha sido desarrollado originalmente por la filosofía política, mientras que en la época moderna, con el establecimiento y desarrollo de la ciencia política, el tratamiento que ha recibido dicho concepto ha sido objeto de una sistematización, con el fin de precisar su significado. Al parecer, durante su origen, la democracia se concibió como una forma de gobierno al igual que la aristocracia y la tiranía, es decir, una forma de organización política; y aunque la democracia moderna es también una forma de gobierno, particularmente en el siglo XX los teóricos que han desarrollado el concepto han situado a la democracia como un método a partir del cual se procede para conformar una determinada forma de organización política caracterizada por las siguientes variables:

- a) la existencia de una cultura política.
- a) participación.
- b) representatividad.
- c) procesos electorales periódicos, ininterrumpidos y limpiamente administrados.
- d) alternancia partidista.
- e) el llamado a cuentas por la vía legal a los gobernantes.
- f) equilibrio de poder entre los órganos de gobierno.
- g) debate público.

Entre éstas consideraciones, se puede afirmar que el principal criterio que tiene que cumplirse es la celebración de procesos electorales periódicos e ininterrumpidos. No todas las democracias occidentales cumplen los requisitos enumerados, pero conforme los gobiernos democráticos definen y adecuan los métodos y procedimientos de las instituciones democráticas, éstas variables se van apareciendo gradualmente y se constituyen en indicadores que pueden incluso medir el grado de democracia de un sistema político.

Una vez que se ha definido a las tres formas de gobierno más representativas del siglo XX la democracia, el autoritarismo y el totalitarismo, a continuación voy a definir lo que es un régimen político.

De acuerdo a Lucio Levi, se trata de “el conjunto de reglas de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (Levi;1976:1362). Esta definición considera los componentes de un régimen político: las reglas (que se refiere a la

dimensión normativa que da forma al diseño constitucional), las instituciones (que son básicamente los órganos de poder político) y los valores (que dan forma al sistema cultural que predomina dentro del régimen político).

Una definición más, es la de Leonardo Morlino quien considera que el régimen político se compone de cuatro elementos: 1) las ideologías, valores y creencias, que influyen en las estructuras de autoridad, 2) las normas o reglas del juego, que son procedimientos formalizados que sirven para la resolución pacífica de los conflictos políticos, 3) estructuras de decisión, que distribuyen costos y beneficios entre la sociedad y, 4) las estructuras de coacción, las cuales fuerzan a la obediencia (Morlino, Leonardo;1980:46). Estos componentes que menciona Morlino hacen referencia al igual que en el caso de Lucio Levi, a las reglas y a las instituciones como componentes básicos del régimen político. Sin embargo, al introducir las ideologías y las creencias (Levi también considera los valores), se hace más explícito un elemento adicional a considerar: la cultura política.

Una definición más del régimen político la encontramos en Maurice Duverger; para éste, se trata de “un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y en un momento dado” (Duverger;1955:65). Una característica fundamental para Duverger, es que existe una estrecha interdependencia entre todas las instituciones de un mismo régimen con respecto a la ideología, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. Por lo tanto, reglas, instituciones y cultura política se condensan para conformar un régimen político.

Se puede considerar entonces al régimen político, como el conjunto de instituciones que tienen una estrecha relación con el poder político, tanto en lo que se refiere al acceso del poder como el ejercicio del mismo; así como las reglas que definen los procedimientos con los que operan dichas instituciones. En todo régimen existen por lo tanto, tres componentes básicos: las reglas, las instituciones y la cultura política. Entre reglas e instituciones se establece una relación de causalidad, debido a que el orden constitucional, determina el diseño de las instituciones. Mientras que los valores se consideran parte de la tradición y las creencias, pero repercuten en el régimen político en el sentido de que dan forma al tipo de cultura política que predomina entre sociedad civil, instituciones y gobierno.

1.2 LAS TRANSICIONES POLITICAS

La transición política es un concepto general, pues considera un proceso de cambio o bien, una transformación de régimen, que si bien no especifica la modalidad que asume el cambio, se usa para designar una transformación en el nivel de instituciones de poder político. En palabras de José Antonio Crespo “el proceso de transición política es aquel en el cual las reglas del juego del régimen vigente han dejado de operar y ser acatadas por todos los actores, pero no ha sido definido y aceptado un nuevo conjunto de reglas” (Crespo;1999:20). Por lo tanto, se puede afirmar que mientras no exista pleno acuerdo sobre la forma en que va a operar un nuevo régimen en lo que se refiere a sus procedimientos, métodos, reglas e instituciones, se puede afirmar que se está en medio de la transición, pues el paso de un régimen a otro permanece indefinido. “Hablar de una transición política en general deja abierta la posibilidad de que se pase de un autoritarismo a otro con distintas características o signo ideológico, incluso que se vaya de una democracia a un autoritarismo” (Crespo;1999:19).

Un estudio que describe el caso específico de una transición que va de una forma de gobierno democrática a una autoritaria, es el trabajo del politólogo español Juan Linz *La quiebra de las democracias*. Aunque se trata de un estudio que aborda una modalidad específica (transición de democracia a autoritarismo), su estudio considera algunos factores de la transición política propiamente. Según Linz, los aspectos que contribuyen a las crisis de régimen que desembocan en transición política se atribuyen a “la incapacidad del gobierno de resolver problemas para los cuales las oposiciones desleales se

ofrecen como solución, son el resultado de una falta de eficacia o efectividad de gobiernos sucesivos al enfrentarse con serios problemas que requieren soluciones inmediatas” (Linz,1987:93). Linz identifica las diferentes fases que se presentan en toda transición política: *a)* la pérdida de poder (que puede manifestarse a través de medios violentos o pacíficos y significa la caída del antiguo régimen), *b)* el vacío de poder (que es justo el momento de la transición, aunque el término “vacío de poder” hace referencia en concreto a una situación de ingobernabilidad) y, *c)* toma del poder (que se refiere al momento de la instauración de un nuevo régimen). Estas tres fases deben presentarse para considerar que efectivamente un régimen ha experimentado una transición política.

Otro concepto de transición política es el de Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. Esta definición es quizá la más aceptada dentro de la literatura sobre transiciones políticas. Se define como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O'Donnell y Schmitter;1986:19). Al describir la transición como “*un intervalo*”, supone que hay un punto de partida, así como un punto de llegada. El punto de partida indica el momento en que comienza la transformación del régimen, el intervalo es el momento de la transición, y el punto de llegada se refiere a la instauración.

O'Donnell y Schmitter hacen énfasis en un particular aspecto, que las reglas con las que va a operar el nuevo régimen son motivo de redefinición entre los actores políticos involucrados en el proceso de transición. “Lo característico de las transiciones es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que además, por lo

general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos, (...) sino también por definir las reglas y los procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores” (O'Donnell y Schmitter;1986:19-20).

Otra contribución significativa al concepto de transición política es la Leonardo Morlino. Una característica distintiva en las transformaciones de los regímenes según Morlino, es que los aspectos esenciales de las nuevas instituciones resultan ser diversas a las anteriores. Morlino no utiliza el término “transición política” sino “*transformación de régimen*”. Su definición consiste en “un cambio fundamental que comporta el cambio de un régimen a otro cuyas características esenciales son palmariamente diversas” (Morlino;1980:104). La transformación de régimen alude explícitamente al cambio en el procedimiento de las instituciones de poder político, mientras que el concepto de transición política es más general y abarca los distintos niveles del sistema político, incluyendo a los partidos políticos, la estructura de gobierno y la sociedad civil. Si bien en el concepto de transición política es posible definir las secuencias del cambio político, el concepto de transformación de régimen resulta igualmente útil para efectos de ésta investigación, pues hay básicamente dos cuestiones fundamentales que Morlino atiende, y que son centrales para los objetivos de mi investigación. Por un lado, se pregunta *cuánto* puede cambiar un régimen, para ello, responde que en la medida en que los aspectos más esenciales del régimen se transformen, se puede medir el grado de transformación.¹ La

¹ Lo que Morlino identifica como los aspectos más esenciales del régimen es lo que en este trabajo se ha denominado como instituciones de poder político y las reglas de operación con las que procede el régimen.

segunda dimensión que Morlino atiende, se refiere al *cómo* cambian los regímenes políticos. Las variables que contempla se presentan en forma de dicotomías y son cuatro a saber: *a)* continuo/discontinuo; *b)* acelerado/lento; *c)* pacífico/violento; *d)* interno/externo (Morlino;1980:105).

El primer caso, se refiere a la capacidad de adaptación para el cambio que puede tener un régimen. Si la transición es continua, ello se debe a que el régimen ha mostrado capacidad de adaptación y flexibilidad con respecto al cambio, si la transición es discontinua, significa que se puede llegar a un momento de la transición en donde no existen condiciones para continuar con la transformación, rompiéndose así, con la continuidad del proceso.

La segunda variable, lentitud/velocidad, se refiere al periodo de tiempo que puede durar la transición. En este sentido, la velocidad del cambio obedece en gran medida a la voluntad y compromiso que asuman los actores políticos para emprender el reemplazo del régimen.

La tercera variable, transición violenta/pacífica, indica que los métodos para derribar el antiguo régimen y la instauración de uno nuevo pueden variar. Si la transición se lleva a cabo por medio de elecciones limpias, competitivas, transparentes y confiables, el reemplazo en el poder tendrá lugar en forma pacífica. Por el contrario, el recurso de la violencia implica cualquiera de las situaciones siguientes: tumultos, conspiraciones, guerras internas, motines, rebeliones de militares contra las autoridades y golpes de Estado. Al respecto, Morlino agrega: “conviene observar, que la ausencia o presencia de violencia no son por sí solas las únicas condiciones, ni se cuentan entre las condiciones

esenciales del cambio de régimen. Una transición puede darse con independencia de cualquier utilización de la violencia” (Morlino;1980:107).

La última variable que Morlino considera es el origen externo/interno de las transiciones. Esta variable se refiere a la intervención de alguna potencia externa, que influye en forma directa en el cambio de régimen. Se trata de transformaciones políticas dirigidas e impuestas desde el exterior. “La variable internacional ha desempeñado de ordinario, un papel más o menos amplio, en la mayoría de transiciones de régimen” (Morlino;1980:110).

Lo que en realidad parece preocuparle a Morlino es cómo debe conservarse un régimen para sobrevivir. Dicho en términos sistémicos, cómo un régimen puede alcanzar la refuncionalización o eficacia sobreponiéndose a perturbaciones a las que siempre está expuesto. Para Morlino, la instauración y la consolidación consideradas como las dos últimas fases de la transición, hacen referencia más bien a los mecanismos mediante los cuáles los regímenes políticos se sirven para refuncionalizarse. Pareciera que para Morlino es más correcto hablar de *refuncionalización del régimen* que propiamente de transición política.

2. PROCESOS DE TRANSICION A LA DEMOCRACIA, SISTEMAS PRESIDENCIALES Y CONSTITUCIONALISMO

2.1 LOS PROCESOS DE TRANSICION A LA DEMOCRACIA

En este apartado se van a definir las transiciones a la democracia, así como sus características y modalidades del proceso. En segundo término se va a abordar el sistema presidencialista, los criterios para definirlo y sus características. Y por último, se va a considerar la teoría constitucional con el objeto de destacar la importancia de los textos constitucionales en la construcción de regímenes democráticos. Por lo que voy a definir las dimensiones y presupuestos básicos que van a orientar esta investigación, dado que entre los tres temas se establece una relación de causalidad. La transición a la democracia es el escenario a partir del cual se desarrolla la problemática de este trabajo, dicha transición tiene varios efectos en el régimen político, el efecto que he elegido es la adecuación y refuncionalización del sistema presidencial, sin embargo, la condición que se requiere para que se produzca ésta adecuación y refuncionalización, son las reformas constitucionales. Por lo tanto, será necesario definir teóricamente cada uno de estos preceptos, que en otro apartado serán aplicados al caso mexicano.

En lo que se refiere específicamente a las transiciones que van del autoritarismo a la democracia, es justamente donde se ha producido el mayor número de estudios. La causa de ello, obedece a que ha sido mucho mayor el número de países que han transformado sus regímenes políticos bajo esta modalidad, sobre todo, en el último cuarto del siglo XX. Estos procesos democratizadores fueron denominados por Samuel P. Huntington como "*la tercera ola*", debido a que

en treinta países de Europa del Sur, Latinoamérica, Asia, Europa del Este y África se presentó el fenómeno de la democratización.

Es por ello, que los estudios sobre los procesos de transición a la democracia se han multiplicado, puesto que no han existido en los últimos años casos o experiencias en donde haya sido posible observar reconversiones hacia formas de gobierno autoritarias. La tendencia en casi todos los países ha sido hacia la instauración de formas de gobierno democráticas.

De acuerdo a Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, las transiciones a la democracia obedecen a modalidades distintas. Sin embargo, una sustancial aportación fue identificar a las transiciones democráticas como un proceso que se compone de tres momentos: la liberalización, la democratización y la consolidación.² Identificar la liberalización como el primer momento de las transiciones a la democracia, significa reconocer que un gobierno autoritario comienza por conceder una apertura que tiene por objeto flexibilizar la rigidez con la que se conduce, para posteriormente emprender una real y efectiva democratización, que ya no se constituye en una simple apertura, sino que por el contrario, los procedimientos con los que se conduce un gobierno autoritario son reemplazados por otros cualitativamente distintos.

La liberalización puede concebirse como una estrategia política implementada al interior de una élite gobernante. Si bien la mayoría de las experiencias de liberalización pueden considerarse como el primer paso para democratizar un

²No en todos los casos de transición a la democracia se presentan los tres momentos, sin embargo, esta clasificación permite sistematizar las fases de algunos procesos democratizadores.

régimen, en otras situaciones pueden concebirse como una estrategia para la relegitimación de los autoritarismos o bien, pueden resultar un mecanismo que intente otorgar una apariencia democrática, prolongando indefinidamente la democratización. Es decir, la liberalización puede concebirse como un verdadero intento por democratizar un régimen, o simplemente puede constituirse en una apertura limitada.

En palabras de O'Donnell y Schmitter, la liberalización “es un proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceros” (O'Donnell y Schmitter;1986:20). Se trata básicamente del reconocimiento de ciertos derechos políticos, los cuales tenían un alcance limitado para con la sociedad civil (característica distintiva de los autoritarismos), y que en un momento determinado, no sólo se reconocen sino que se amplían. La liberalización se caracteriza entonces, por la apertura de ciertas garantías individuales. Sin embargo, esto se constituye apenas en un primer paso para la democratización, cuyo alcance va más allá del reconocimiento de derechos sociales, éste reconocimiento es apenas la primera condición que requiere toda democratización. Cabe aclarar sin embargo, que la liberalización no es una condición necesaria y suficiente para la democratización, ésta puede alcanzarse sin haber experimentado previamente la liberalización.

En el caso de la democratización, por ésta se entiende de acuerdo a O'Donnell y Schmitter como “un proceso en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas de modo de incluir individuos que antes no

gozaban de tales derechos y obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (O'Donnell y Schmitter;1986:22-23). Un aspecto central para O'Donnell y Schmitter, es que durante el proceso de transición tanto en la liberalización como en la democratización, hay algo que debe quedar plenamente garantizado y reconocido: el derecho a la participación política. La participación es un criterio básico que se ha considerado en este trabajo para considerar un gobierno democrático.

John Rawls afirma que toda democracia constitucional debe satisfacer el principio de representación, al respecto afirma que “todos los adultos responsables, tienen derecho a tomar parte en los asuntos políticos, y el precepto de un elector voto, es respetado en lo posible. (...) Hay firmes protecciones constitucionales para ciertas libertades, especialmente para libertades de opinión y de reunión, y para la libertad de formar asociaciones políticas. Está reconocido el principio de oposición, la colisión de creencias políticas, y las de los intereses y actitudes que los influyen, son aceptadas como condición normal de la vida humana. (...) Sin la concepción de la oposición leal y una concepción a las normas constitucionales que la definen y la protegen, la política de la democracia no puede ser adecuadamente dirigida hacia una larga existencia” (Rawls;1971:257). De acuerdo a Rawls, el principio de la participación - incluso aquella que produce conflicto y no consenso - se concibe como una característica natural en un sistema democrático.

Un estudio más sobre democratizaciones es el Samuel P. Huntington, quien en base a una clasificación temporal de las transiciones a la democracia, definió

con el término "*ola democratizadora*" a los procesos que experimentaron cierto número de países durante un periodo determinado.

Como se sabe, Huntington identifica tres olas de democratización, estas olas son seguidas por una serie de "*contraolas*" que son a su vez, olas inversas en las que algunos países que previamente habían hecho la transición hacia la democracia, sufrieron una reconversión en dirección no democrática, una especie de reinstauración autoritaria.

En un nivel simple, Huntington establece que la democratización implica al menos tres momentos: 1) el fin de un régimen autoritario, 2) el establecimiento de un régimen democrático y 3) la consolidación del régimen democrático (Huntington;1994:45). Al igual que O'Donnel y Linz, Huntington concibe las transiciones como un proceso que se compone de varios momentos.

Como ya afirmé, el tipo de democracia que se ha practicado en el siglo XX, es el tipo de democracia procedimental. Sobre este punto, Huntington considera que existe un criterio básico para considerar que efectivamente, un régimen político se está democratizando: "la selección de un gobierno a través de unas elecciones abiertas, competitivas, completamente participativas y limpiamente administradas" (Huntington;1994:110). Una vez más, el procedimiento para que se produzca la alternancia tiene un papel central, pues las elecciones han demostrado ser el método más adecuado para la selección de candidatos, así como para remover gobiernos. Si éste procedimiento no se garantiza, no hay formalmente una democracia.

Se puede por lo tanto considerar a las democratizaciones como un proceso de transición que se compone de varios momentos. El punto de partida de una transición democrática es la crisis de un gobierno autoritario. Se ha mencionado, que las causas de estas crisis tienen su origen básicamente en la pérdida de legitimidad y en el alto costo que trae consigo la represión. La ausencia de legitimidad no significa necesariamente que un régimen autoritario se conducirá irremediabilmente hacia la democracia o se colapsará, por el contrario, la elite en el poder puede implementar distintas estrategias destinadas a buscar la relegitimación. Los mecanismos para reforzar un régimen autoritario bien pueden funcionar, pero si la inercia democratizadora que imprimen los sectores reformistas del régimen o las fuerzas opositoras, cuentan con el apoyo de algunos sectores sociales, la democratización resultará inevitable. Por ello, habría que considerar a las crisis de régimen como un factor que origina una transición democrática, pero una crisis no garantiza necesariamente que devendrá en una democratización.

Por otra parte, la liberalización política puede tener tres implicaciones: una, es la relegitimación del gobierno autoritario, mediante mecanismos que aparentan ser democráticos, como lo es el reconocer legalmente a partidos políticos opositores, ampliar el derecho al voto a sectores sociales antes excluidos y promover procesos electorales abiertos. Sin embargo, al no conceder condiciones que garanticen la competitividad partidista, y por consecuencia, imposibilitar la alternancia,³ se considera entonces que no hay democratización, sino apenas un parcial reconocimiento a la participación, sin que el poder

³ Aunque en rigor la alternancia partidista se considera una condición necesaria pero no suficiente de la democracia.

político se ponga en disputa. Esto último, no puede considerarse como una verdadera democratización, sino más bien se trata de un mecanismo implementado al interior de una élite, con el objeto de recuperar la legitimidad perdida. Este puede ser el caso de los autoritarismos de la Europa del Este, quienes utilizaban invariablemente las elecciones como mecanismo para renovar a sus dirigentes, pero sin modificar en absoluto el tipo de régimen.

Una segunda implicación de la liberalización política, es que puede tener verdaderas intenciones democráticas, pero al no contar el régimen con las condiciones legales e institucionales necesarias, la liberalización corre el riesgo de constituirse en una simple apertura político institucional pero sin posibilidades de emprender las reformas que se requieren para impulsar una democratización. Este es el caso de las transiciones que se prolongan indefinidamente, pues a pesar de que existe buena voluntad por parte del sector reformista, no es posible emprender cambios constitucionales, pues es mayor el bloque que no desea el cambio. En esta situación, la liberalización puede durar un tiempo considerable constituyéndose tan sólo en una apertura, pero sin emprender una efectiva democratización. América latina ofrece un buen ejemplo de estos casos, en donde a pesar de haber emprendido procesos democratizadores, el momento de la consolidación se ha retardado en algunos países como Chile y México.

Una tercera implicación se presenta cuando la liberalización de un régimen autoritario permite una apertura político - institucional hacia la oposición, y ésta se desarrolla inmediatamente, dando paso simultáneamente a la democratización. En estos casos, la voluntad de los actores políticos para

transformar el régimen es incondicional, y por lo tanto, la transición no suele demorarse mucho. La muerte del dictador Franco en España, fue seguida por un nuevo pacto entre los principales actores políticos, propiciando la consolidación democrática en un tiempo relativamente corto.

Se ha mencionado que el segundo momento del proceso de transición es la democratización, y se caracteriza por el arreglo y la negociación entre actores políticos para determinar las reglas con las que va a operar el nuevo régimen. Una vez que se acuerda el nuevo arreglo institucional, se procede a reformar la constitución, sobre todo en lo que se refiere a la composición y funcionamiento de los órganos de poder político. En el caso de los sistemas presidenciales, se refuerza el equilibrio de poderes, en el caso de los totalitarismos se suprime la figura del dictador, y las fuerzas militares asumen un rol menos preponderante.

Por último, considerar el problema de la consolidación como la tarea inmediata de las transiciones - particularmente las de América latina -, implica que las asignaturas pendientes en el funcionamiento del nuevo régimen no han sido del todo complementadas. Entre estas asignaturas, se ha hecho énfasis en la importancia de eliminar los enclaves e inercias autoritarias, lo cual ha resultado un paso costoso y prolongado para los regímenes de América latina. Y es que efectivamente, al superarse los resagos autoritarios se producen las siguientes situaciones: 1) un efectivo equilibrio de poderes (que implica eliminar toda supremacía presidencial o de un actor político en particular), y 2) el llamado a cuentas de un gobernante por la vía legal (implica que ninguna persona puede ejercer su voluntad por encima de los demás y que además está sujeto a rendir cuentas sobre la forma en que procede).

Estas son algunas de las ventajas con las que puede proceder un régimen democrático una vez que se consolida. Se puede afirmar que un sistema democrático garantiza la libertad y la igualdad política entre sus ciudadanos, en el sentido de que el conjunto de la población hace efectivos sus derechos políticos.

2.2 LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Antes de abordar este apartado, es necesario aclarar que al hacer referencia a los sistemas presidenciales, me voy a referir concretamente a la institución presidencial, y en lo específico la figura del presidente. No voy a proceder por tanto, a utilizar el término "*Poder Ejecutivo*". El término *Poder Ejecutivo* hace referencia no sólo a la figura presidencial, sino que dicho poder incluye a los titulares del gabinete de gobierno quienes tienen a su cargo las diversas Secretarías de Estado, además de la administración pública. Por tanto, las áreas que concentra el Poder Ejecutivo son: la presidencia, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Cabe aclarar sin embargo, que cuando se afecta directamente al sistema presidencial, ello tiene repercusiones directas en los órganos desconcentrados de la presidencia; sin embargo, lo que interesa a esta investigación es la institución presidencial. Al referirme concretamente a la institución presidencial, voy a limitar el estudio del Poder Ejecutivo a la persona del presidente.⁴

Para caracterizar los sistemas presidenciales voy a citar los tres criterios definitorios que propone Giovanni Sartori. El primero es la elección popular o directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado, que puede variar de cuatro a ocho años (Sartori;1994:97). En primer término, la elección popular le otorga de entrada al presidente, una legitimidad de origen a partir de la cual puede ejercer legalmente sus funciones. En segundo término, a la figura

⁴En los casos en los que se recurra a la expresión "*Poder Ejecutivo*" se debe a que son citas textuales.

presidencial se le denomina "*jefe de Estado*" lo que implica que la persona en la que recae el titular del Ejecutivo, tiene a su cargo la dirección del gobierno.

225265

El segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. (Sartori;1994:98). A diferencia de los sistemas parlamentarios, el Poder Ejecutivo mantiene una independencia casi completa con respecto al Poder Legislativo. El hecho de que el legislativo no intervenga en su nombramiento, ni pueda removerlo, implica de entrada su subordinación. Sartori afirma que en los casos en que el Legislativo censura a ministros individuales del gabinete, provocando en algunos casos la renuncia, no afecta en lo específico a la institución presidencial - afecta al Poder Ejecutivo - que como se afirmó al inicio de este apartado, está compuesto no sólo por el presidente, sino que también se incluye al gabinete de gobierno. Por lo tanto, si un ministro es desbancado de su cargo debido a una censura parlamentaria, el presidente designa a otra persona en dicho cargo.

El tercer criterio mencionado por Sartori es que el presidente dirige el Ejecutivo (Sartori;1994:99). Debido a que un sistema presidencial no contempla la idea de una doble autoridad, se delimita entonces una línea de autoridad suficientemente clara, el presidente encabeza el Poder Ejecutivo y puede remover con discrecionalidad a su gabinete.

Un cuarto criterio que se va a considerar no proviene de Sartori sino de Shugart y Carey, y se refiere a que se le concede al presidente la autoridad para legislar (Shugart y Carey;1992:18-22). Esta facultad legislativa, se encuentra consagrada en las constituciones; la atribución del presidente para intervenir en el espacio legislativo resulta con gran frecuencia decisiva, incluso no importa si un presidente gobierna con mayoría en el congreso o sin ella, la iniciativa y la influencia que ejerce el presidente ante una situación donde no se pueden generar consensos parlamentarios, resulta determinante, pues el presidente se convierte en el principal negociador y mediador entre las fracciones parlamentarias. Por lo tanto, es posible afirmar que la influencia que ejerce el presidente sobre la vida parlamentaria es casi siempre decisiva.

De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) *a)* es electo popularmente; *b)* no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, *c)* encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa y *d)* se le atribuyen facultades legislativas (Sartori;1994:99. Shugart y Carey;1992:18-22).

Otro autor que ha abordado el estudio de los sistemas presidenciales es Jorge Carpizo. A partir de un enfoque jurista, su estudio sobre los sistemas presidenciales hace referencia básicamente al ámbito de sus prerrogativas constitucionales, Carpizo enumera en primer lugar, las características del sistema presidencial:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- f) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

“Claro está, que no todas estas notas se dan en los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa” (Carpizo;1978:14).

En cuanto los tipos de sistemas presidenciales, Carpizo cita a Karl Lowenstein, para presentar una clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases:

- a) *presidencialismo puro*, aquellos que tienen las características ya mencionadas como distintivas del sistema.
- b) *presidencialismo atenuado*, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete.

c) aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del Ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el Ejecutivo colegiado (Lowenstein;1949:22-24).

De acuerdo a la clasificación de Lowenstein, el caso del presidencialismo puro es un sistema en donde hay un predominio de la figura presidencial y una subordinación del legislativo y judicial.

En el caso del presidencialismo atenuado, el poder se comparte, o mejor dicho se desconcentra hacia las distintas ramas que integran el Poder Ejecutivo. Es atenuado en el sentido de que no sólo en la figura presidencial recae la responsabilidad en la toma de decisiones sino que hay una corresponsabilidad.

El tercer tipo supone cierta influencia del legislativo sobre el presidente, limitando el margen de acción que dispone, obligándole a consensar las decisiones políticas conjuntamente con el Poder Legislativo.

Dieter Nohlen por su parte, distingue desde el punto de vista constitucional cuatro tipos de presidencialismo, tres de ellos ya han sido mencionados en la clasificación de Lowenstein, Nohlen agrega uno más:

- a) El presidencialismo reforzado
- b) El presidencialismo puro
- c) El presidencialismo atenuado
- d) El presidencialismo parlamentarizado (Nohlen;1998:24).

En el caso del presidencialismo reforzado, el marco constitucional está configurado de tal forma que entre los poderes públicos, las prerrogativas y facultades más importantes en la dirección de gobierno corresponden al Poder Ejecutivo, debilitando en forma sustancial al legislativo y judicial. La preponderancia presidencial en este caso, está reforzada por mecanismos constitucionales; en este tipo de presidencialismo se han desarrollado los regímenes autoritarios.

Por otra parte, los sistemas presidencialistas se han convertido en objeto de controversias, sobre todo entre aquellos quienes se proclaman en favor de un reemplazo hacia una forma de gobierno parlamentaria, argumentando que empíricamente se fortalecido la hipótesis de que los sistemas parlamentarios han mostrado mayor adaptabilidad y eficiencia. Las críticas al sistema presidencialista han sido en función de su falta de eficacia, los argumentos que se han esgrimido contra el sistema presidencial se refieren específicamente a la región latinoamericana. Si bien estas críticas no eluden el problema del desarrollo y la modernización que ha sufrido la región, se insiste en su reemplazo. Contrario a América latina, Estados Unidos presenta un sistema presidencial eficaz, diseñado constitucionalmente para garantizar el equilibrio de poderes, y aunque existen mecanismos constitucionales que tienden a resolver las controversias que se presentan entre ejecutivo y legislativo, no salva el problema del bloqueo institucional.

Los siguientes apartados abordarán las diversas temáticas que subrayan los problemas que se reproducen en los sistemas presidenciales latinoamericanos.

El modelo presidencial que originalmente fue diseñado por los Estados Unidos y posteriormente adoptado por los gobiernos latinoamericanos, sufrió algunas deformaciones que serán previamente abordadas. De entrada, la dificultad que se ha presentado en los países latinoamericanos para adoptar el sistema presidencial ha resultado costosa, y aunque su desarrollo ha enfrentado problemas como golpes de estado, levantamientos armados, intervenciones extranjeras y movimientos sociales, el modelo se mantiene con todo y sus problemas de funcionamiento. Sin embargo, hay un elemento que si bien no ha debilitado a los sistemas presidenciales, tampoco los ha fortalecido, se trata de los procesos democratizadores que ha experimentado la región. Frente a tales contextos, los presidencialismos latinoamericanos han sufrido una redefinición en su comportamiento y una adecuación funcional, pues las democratizaciones han conformado gradualmente el equilibrio de poderes. De ello me ocuparé más adelante.

2.3 CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA POLITICA

Este apartado va abordar algunas interpretaciones del derecho constitucional, así como subrayar la importancia de la reforma política como el mecanismo que posibilita los cambios en el régimen político.

En términos generales, puede definirse el derecho constitucional en sentido estricto como “la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno, la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y garantizar al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica” (Carpizo, Jorge;1980:291). Carpizo afirma que el derecho constitucional estudia la forma de gobierno, y se refiere básicamente a que el diseño constitucional permite determinar si se adopta un sistema parlamentario o presidencial. “Los órganos del gobierno tienen que ser creados por la misma constitución y generalmente son tres: ejecutivo, legislativo y judicial, y es la propia ley fundamental la que los configura. (...) Una vez que los órganos de gobierno están creados y organizados (la constitución) les otorga su competencia; es decir, les señala lo que pueden hacer y todo aquello que no les indica no lo pueden realizar” (Carpizo;1980:292). En este sentido, la constitución determina las facultades que se atribuyen a cada poder, y de acuerdo a la relación que se establezca entre estos poderes, se configura la forma de gobierno que como se ha mencionado, puede ser presidencial o parlamentaria.

Carpizo define una constitución como “el conjunto de relaciones que se verifican en una comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y sociedad

y el logro de cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran. (...) Una constitución es la forma en que se conduce una comunidad” (Carpizo;1980:294).

Las constituciones tampoco han sido susceptibles de ser clasificadas, Carpizo las distingue de la siguiente forma:

- a) Constituciones democráticas
- b) cuasi-democráticas
- c) Constituciones de democracia popular
- d) Constituciones no democráticas

Para describir en qué consiste cada una de éstas constituciones, Carpizo se apoya en dos elementos, uno, son las garantías individuales, y el otro la estructura del sistema político, tomando como referencia la separación de poderes y el tipo de sistema de partidos.

En las constituciones democráticas las garantías individuales están aseguradas, mientras que en la estructura del sistema político prevalece el pluralismo, a la vez que cada órgano de gobierno ejerce con autonomía sus propias facultades.

En la constitución cuasi-democrática, las garantías individuales no siempre están bien garantizadas, mientras que en la estructura del sistema político no siempre opera efectivamente el pluralismo político, hay concentración de facultades en alguno de los órganos de poder.

En las constituciones de democracia popular por su parte, las garantías individuales no están totalmente aseguradas, y en cuanto a la estructura del sistema político, no existe el pluralismo y hay también concentración de facultades en un sólo órgano.

Por último, las constituciones no democráticas se caracterizan por no reconocer las garantías individuales, y en cuanto a la estructura del sistema político, no existe pluralismo político y hay concentración de facultades en uno de los órganos. (Carpizo;1980:432).

Un concepto más por definir es el de reformas constitucionales, considerando que el objeto de estudio de ésta investigación es una situación de cambio político condicionada por las reformas constitucionales, el mecanismo de la reforma adquiere particular relevancia como medio para generar los cambios en el régimen político.

Carpizo opina que “las constituciones no son normas inmutables sino deben cambiar; en concordancia con el principio de supremacía constitucional, las reformas a la norma constitucional siguen un procedimiento más difícil para la norma ordinaria. Entonces se habla de constituciones rígidas. Pero si la constitución se puede reformar de acuerdo con el mismo procedimiento que sigue para una norma secundaria, entonces se habla de constituciones flexibles” (Carpizo;1980:297).

Eduardo García Maynez es otro autor que define lo que es el derecho constitucional, de acuerdo a éste, se trata del “conjunto de normas relativas a la

estructura fundamental del Estado, a las funciones de los órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares” (García Maynez;1992:137).

Se entiende por la definición de García Maynez, que todo Estado está regido por una ley fundamental, y que dicho Estado está regulado por un documento solemne o carta magna. Las máximas fundamentales de este texto constitucional definen como deben ser elegidos o designados aquellos a quienes se les confiere el ejercicio de los poderes soberanos; además de que imponen restricciones eficaces a tal ejercicio con el fin de proteger los derechos individuales, y defenderlos contra cualquier acción del poder arbitrario.

Un aspecto central para entender la forma en que cambian los regímenes políticos, son las reformas constitucionales. El mecanismo de la reforma es la condición sin la cual un régimen puede modificar el funcionamiento de las instituciones de poder político. Para redefinir las reglas, los métodos y los procedimientos, se vuelve indispensable que la parte normativa se defina de acuerdo a la intención y voluntad de los actores políticos que están inmersos en un proceso de transformación de régimen. Las reformas constitucionales que tienen como objeto cambiar el funcionamiento y modalidad del régimen político, tienen un alcance mayor, a este proceso se le conoce como reforma política, y para emprender tal transformación, se lleva a cabo un proceso legislativo en el cual los legisladores deliberan sobre las modificaciones que se pretenden implementar. Por lo tanto será necesario describir cómo se desarrolla el proceso legislativo.

Por proceso legislativo se entiende “una secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de varios sujetos, para la consecución de un resultado determinado: la formación (o el rechazo) de la ley” (Olivetti, Nino;1976:1271).

225265

En el moderno proceso legislativo se pueden distinguir básicamente tres etapas: a) la demanda de ley e iniciativa legislativa, b) la aprobación de la ley y c) su entrada en vigor.

En los sistemas presidencialistas las iniciativas de ley pueden ser presentadas por el presidente, los miembros del congreso y las legislaturas de los Estados; éstas iniciativas pasan a comisión y se sujetan a un determinado reglamento.

En cuanto a la aprobación, el proceso que debe recorrer un proyecto de ley en el congreso “está disciplinado por normas escritas y consuetudinarias” (Olivetti;1976:1276). La aprobación puede concebirse como el acto por el cual el poder legislativo acepta un proyecto de ley, la aprobación puede ser total o parcial.

La entrada en vigor de una ley se concreta en tres pasos; primero, la cámara de diputados y senadores han aprobado esa ley; segundo, el presidente declara la voluntad de promulgarla y tercero, el presidente da la orden de ejecución, con lo que la ley entra en vigencia.

El proceso legislativo difiere en cada país, y aunque los sistemas presidenciales latinoamericanos operan con ésta fórmula, cabe aclarar que sin dicho proceso, es imposible modificar los componentes de un régimen político, y al no ser

transformados, la dinámica del régimen político puede permanecer estática, sólo el mecanismo de la reforma es capaz de activar los cambios en el régimen.

3. LA ADECUACION FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES EN CONTEXTOS DE TRANSICION A LA DEMOCRACIA

3.1 PRESIDENCIALISMO, DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Para considerar el funcionamiento y adaptación de los presidencialismos en situaciones de transición democrática, me voy a seguir ocupando de América Latina, en donde precisamente se ha presentado el fenómeno de la democratización.

Este apartado va a evaluar el comportamiento y la capacidad de adaptación de los presidencialismos, en situaciones de crisis autoritarias, transición y consolidación democrática. Cabe resaltar, que la relación entre sistema presidencial y democratización cobra particular importancia, pues como se ha visto, el sistema presidencial en América Latina desde su adopción ha presentado dificultades en su funcionamiento; pese a ello y aunado a las condiciones de cambio político, el presidencialismo latinoamericano ha podido mantenerse. Si bien algunos presidencialismos de la región adquirieron un matiz fuertemente autoritario, que en algunos casos como Argentina o Paraguay derivó en una dictadura militar, los autoritarismos sucumbieron gradualmente - con excepción de Cuba -, emprendiendo procesos democratizadores. Esto se debe, a que en buena medida los presidencialismos han mostrado cierta capacidad de adaptación frente a procesos de cambio político que se han presentado en el continente. Si bien en América Latina se podían encontrar a la vez presidencias débiles y fuertes, se puede afirmar que en todo caso, los sistemas presidenciales han mostrado la cualidad de ser flexibles, ante

situaciones de crisis autoritarias, significativos desarrollos de la oposición, estrategias liberalizadoras y consolidación de algunas instituciones democráticas.

Quien se ocupa de éste problema es Dieter Nohlen; si bien Nohlen no elude la discusión acerca de las ventajas del parlamentarismo con respecto al sistema presidencial, en su opinión, una vez que los presidencialismos en ningún momento han sido sustituidos - como lo sugerían Linz y Valenzuela - y pese a las dificultades que han enfrentado durante su desarrollo, el problema ahora se centra en dos aspectos que concretamente Nohlen identifica. Uno, se refiere precisamente a la capacidad de adaptación que han mostrado los sistemas presidenciales en contextos de democratización. El segundo, se refiere a que a pesar de que América Latina ha venido experimentando procesos democratizadores - algunos prolongados y costos - en ningún caso se ha presentado el fenómeno de la ingobernabilidad, sobre todo en el periodo de transición que resulta de por si complicado. Nohlen considera que el debate en torno al presidencialismo, puede ahora centrarse en estas cuestiones. En su opinión, "en estos años se constató que el sistema presidencial, con todas sus imperfecciones o lastres y con todas las diferencias de modalidades jurídicas y de funcionamiento que se advierten en las distintas realidades nacionales, se había afianzado como el marco en el cual había tenido lugar la recuperación y la consolidación democrática" (Nohlen;1998:9).

Cabe resaltar entonces, que los sistemas presidenciales han tenido de algún modo, la capacidad para adecuar su funcionamiento. Basta tomar en cuenta el escenario con el que han tenido que gobernar, se han enfrentado como ya se

dijo, con congresos divididos o sin mayoría parlamentaria, han elevado el nivel institucional de los organismos encargados de los procesos electorales consolidando su autonomía, a la vez que se han ampliado algunos derechos en torno a la sociedad civil. Por lo tanto, resulta una virtud la capacidad de adaptación que han mostrado los presidencialismos en relación con las transiciones a la democracia. “Conceptualmente es erróneo aceptar que la fórmula presidencialista es rígida y no permite adecuaciones a las realidades políticas. La misma experiencia Latinoamericana es una muestra de ello, pues dentro de estructuras formales muy parecidas se mueven formas de funcionamiento muy diversas” (Nohlen;1998:105).

En este contexto de democratización, hay una variable que en buena medida explica la forma en que se ha venido conformando la democratización: el factor institucional. El mecanismo que se ha utilizado en América Latina para reconstruir los regímenes políticos, ha sido a través de la reforma institucional. Una reforma en las instituciones supone la renovación en los procedimientos para el ejercicio de la política, la renovación de métodos se apoya en la transformación de reglas, es decir, en reformas constitucionales. No obstante, las reformas a los textos constitucionales de América Latina si bien no se han desvinculado del sistema presidencial, si es posible inferir que lo han atenuado.

Sofía Monsalve subraya el papel central del **factor institucional** en un contexto democratizador, dado que son las instituciones (junto con las reglas), las que van a decidir sobre la distribución del poder. En su opinión “las instituciones desempeñan un papel clave en la transición democrática, ya que ellas se establecen antes de que se reestructuren y se transforman otros factores que

también van a influir en la consolidación democrática a largo plazo - tales como la cultura política y la articulación de organizaciones que representan los diferentes intereses sociales y políticos - por lo tanto, las instituciones afectarán desde los inicios democráticos el desarrollo de estos otros factores” (Monsalve, Sofia;1998:41).

Es justamente el factor institucional, el que ha permitido rediseñar a los órganos de poder político; Nohlen advierte sobre la necesidad de una determinada conducta de los actores políticos involucrados en la democratización, con el objeto de llevar a cabo la adecuación funcional y la desconcentración de facultades por parte de la presidencia. “Los pasos prácticos implican una línea de conducta, tanto presidencial como del parlamento y de los partidos, que se desvíe de la práctica concentradora presidencial y persista en una línea delegatoria de las distintas funciones de gobierno y de administración. La continuidad de esta conducta representa quizás la mayor dificultades para obtener la adecuación funcional, pues ella requiere de una ruptura de la tradición política concentradora que es parte de la cultura política latinoamericana y de un rechazo a la tentación que sobre cualquier presidente ejerce la posibilidad de ampliar su poder ante la frecuente debilidad del sistema de partidos” (Nohlen;1998:107-108).

Por lo tanto, una tarea inmediata de los sistemas presidencialistas latinoamericanos es adecuar funcionalmente las atribuciones presidenciales, desconcentrando facultades que antes eran competencia exclusiva de los presidentes hacia otros órganos de poder. En este sentido, la redefinición de los sistemas presidenciales consiste en delimitar su esfera de acción y reducir el

margen de discrecionalidad con el que habitualmente se conducían. No se trata de debilitar a la figura presidencial, pues de alguna manera el presidente tiene que seguir ejerciendo cierto liderazgo e influencia, sino de desconcentrar las excesivas atribuciones dando pauta a una complementación institucional.

En cuanto al riesgo de la ingobernabilidad al que están expuestos los presidencialismos latinoamericanos que experimentan transiciones a la democracia, se puede afirmar que si bien los gobiernos latinoamericanos no han superado todos los requerimientos de la gobernabilidad como es la garantía de un Estado de derecho, la capacidad institucional para responder a las necesidades sociales y llevar a buen término el dilema de legitimidad-eficacia, puede considerarse que el tránsito democrático ha sido conducido favorablemente,⁵ a pesar de que persisten dificultades para generar acuerdos partidistas en la agenda política. Sin embargo, en ningún caso de cambio político en América Latina al menos en la década de los noventa, se ha presentado el fenómeno de la ingobernabilidad.

En opinión de Nohlen, “ha quedado cuestionada la creencia de que los sistemas presidenciales serían incapaces de manejar o de superar las difíciles condiciones de la situación socioeconómica que habían heredado del autoritarismo en la mayoría de los países. En otras palabras, el presidencialismo ha podido afrontar el desafío de la gobernabilidad simultáneamente con el cambio político” (Nohlen;1998:9).

⁵ Hubo casos como el de Nicaragua, que durante la década de los ochenta la transformación del régimen se dio por la vía violenta mediante un proceso revolucionario.

Ahora bien, durante el intervalo que se presenta entre el régimen autoritario y el democrático, es cuando se definen las reglas con las que va a operar la nueva institucionalidad, y es justo en este momento de transición, cuando se puede presentar la inoperancia institucional, que Manuel Alcántara define como “incapacidad para establecer reglas de juego más operativas que ayuden a la gobernabilidad del sistema y que afecten al diseño constitucional” (Alcántara;1995:235). Lo que se ha podido notar en América Latina es precisamente una aceptación de compromisos institucionales democráticos; considerando las dificultades en el desarrollo de los sistemas presidenciales, se debe reconocer cierta capacidad para conformar arreglos institucionales con el fin de instaurar un régimen democrático, pese a los golpes de Estado y movimientos sociales que se han presentado en la región, en la década de los noventa la relación entre gobernabilidad y democratización se ha llevado a buen término.

Debe también tomarse en cuenta, que algunas transiciones a la democracia en América Latina han resultado muy prolongadas precisamente por la falta de un elevado nivel de institucionalización en el sistema político. Es por ello, que la consolidación de dicho proceso se ha retardado. Además de considerar que durante el momento de la indefinición de la nueva institucionalidad, es cuando se puede presentar la inoperancia institucional, puesto que el conjunto de nuevas reglas no han quedado claramente definidas. Mientras que algunos procedimientos del régimen anterior sigan funcionando y algunas de las nuevas reglas que se pretenden instaurar hayan comenzado a operar - y el intervalo que se presenta durante la transición sea muy prolongado - , el momento de

indefinición institucional resulta entonces crucial para mantener y garantizar la gobernabilidad. Sin embargo, se puede afirmar que ningún país latinoamericano en proceso de transición democrática y con sistema presidencialista ha experimentado el fenómeno de la ingobernabilidad.

Puede considerarse entonces, que la rigidez que en un principio caracterizaba al presidencialismo latinoamericano de tipo autoritario, ha mostrado la cualidad de flexibilizarse frente a la ola democrática que se ha extendido en la región. Esta readaptación del sistema presidencial, si bien no lo ha fortalecido en el sentido de generar gobiernos más eficaces, tampoco lo ha debilitado, simplemente lo ha redefinido.

Un último aspecto a considerar en el contexto de democratización en que se mueven los sistemas presidenciales latinoamericanos, es la asignatura pendiente que se refiere a la consolidación de los regímenes democráticos.

Efectivamente, la consolidación se presenta como el último momento del proceso de transición; una vez que dicho paso ha sido concretado, el proceso de transición termina, esto significa que los gobiernos latinoamericanos habrían sorteado favorablemente el requisito teórico de la transición del régimen político junto a otro proceso simultáneo: la adecuación de sus sistemas presidencialistas.

Es Manuel Antonio Garretón quien ha tratado el problema de la consolidación democrática en los gobiernos latinoamericanos. Garretón, afirma que el residuo que debe superar toda transición democrática son las inercias autoritarias que

arrastra el régimen anterior (Crespo les denomina enclaves). Estas inercias o enclaves autoritarios se identifican como grupos o sectores renuentes a acatar una completa democratización política de la sociedad, y en algunos casos incluso, las reglas mínimas del juego democrático. Otro tipo de enclaves autoritarios lo constituyen precisamente las reglas de operación. Los actores políticos bien pueden estar construyendo un nuevo orden constitucional, pero si no queda claramente establecido un efectivo equilibrio de poderes, y por el contrario, si todavía existen ciertas prerrogativas en favor de algún actor que tenía preminencia en el régimen anterior (que por lo general son la institución presidencial o las fuerzas armadas), significa que no han sido superados en su totalidad ciertos resagos constitucionales que impiden la normalidad democrática.

Al concederle importancia a la necesidad de superar las inercias autoritarias, Garretón parece tocar uno de los puntos medulares de la consolidación democrática. En efecto, haciendo alusión a las transiciones latinoamericanas, en donde la consolidación democrática ha permanecido como un escenario incierto, Garretón considera que completar este proceso es la tarea inmediata de los gobiernos democráticos.

Hay dos enclaves autoritarios que en opinión de Garretón no han resuelto los gobiernos latinoamericanos. En primer lugar, existen mecanismos electorales sesgados, hay limitaciones en la participación, la persistencia de organismos de control que prolongan los criterios implantados bajo el régimen autoritario; y en segundo lugar, en referencia a los gobiernos controlados por militares, los

actores autoritarios quedan forzados a la opción democrática por lo que requieren de un aprendizaje democrático

Para Garretón una vez que se superan estos obstáculos, se ha completado la transición democrática. Por lo tanto, la única tarea que quedaría por completar sería extender la democracia política y hacerla efectiva a todo el régimen, lo que en otros términos podría definirse como sustentabilidad democrática.⁶

225265

Al reconocer Garretón que algunos países latinoamericanos han experimentado procesos democratizadores, su preocupación en tanto, no se centra en los procesos en sí, pues éstos se han presentado más allá de los obstáculos que ha enfrentado cada caso. En cambio, el problema es el de la consolidación, es ahí donde Garretón ha identificado la debilidad de los gobiernos democráticos latinoamericanos, es justo al momento de superar los enclaves autoritarios donde se presentan dificultades que no han podido ser superadas al cabo de algunas décadas.

⁶ La sustentabilidad democrática puede entenderse también como una situación en donde priva la normalidad democrática.

3.2 EL PROBLEMA DEL EQUILIBRIO DE PODERES

Maurice Duverger hace una distinción entre lo que considera un régimen presidencial y presidencialismo. De acuerdo a Duverger, el régimen presidencial es el que se desarrolló en Estados Unidos, mientras que los presidencialismos son los que se han extendido en América Latina. En cuanto al primero, Duverger afirma que el sistema político de los Estados Unidos constituye el régimen presidencial clásico y se distingue desde tres puntos de vista esenciales. “En primer lugar, el presidente es a la vez jefe de Estado y Jefe de gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. En segundo lugar, es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal directo, y en tercer lugar, el presidente y el parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa: de ahí el nombre de separación de poderes tajante y rígida que los teóricos dan a veces al sistema presidencial” (Duverger;1955:210-211). Estos son básicamente los criterios que Duverger describe para considerar un régimen presidencial puro.

Mientras que la caracterización que hace del presidencialismo es la siguiente: “consiste en una deformación del sistema presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente” (Duverger;1955:213).

¿Porqué Duverger considera que el presidencialismo que se practica en América Latina es una deformación del régimen presidencial clásico? En primer lugar, apunta que los presidencialismos latinoamericanos generalmente están más próximos a una dictadura que a una democracia liberal. Además, considera

que los países de América Latina han transportado instituciones constitucionales de los Estados Unidos a sociedades diferentes en donde no existen condiciones para el ejercicio de la democracia, pues se trata de países en vías de desarrollo.

Otro aspecto que describe Duverger se refiere a la dudosa eficacia de los presidencialismos latinoamericanos, pues ésta se hace visible cuando se determina cómo esta conformada la estructura de gobierno. Y en este sentido, afirma que “la realidad histórica de los pueblos iberoamericanos muestra claramente que el equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y que en cambio, el Poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos” (Duverger, 1955:586).

Las razones por las que la preponderancia presidencial se han desarrollado en Latinoamérica son varias, entre ellas Duverger considera como las principales, la tradición del caudillismo, la necesidad de personalizar el poder y la deficiente calidad de los representantes parlamentarios. Efectivamente, la historia de América Latina muestra que una tendencia paternalista hacia un señor o jefe; no menos importante, ha sido la necesidad de centralizar el poder a través de figuras carismáticas que ejercen liderazgos fuertes, sobre todo en los momentos en que los sistemas políticos atravesaron por una etapa de modernización e institucionalización política. ●

Las atribuciones concentradas por los presidentes latinoamericanos les permite mantener no sólo una mayor influencia política, sino que además están constitucionalmente facultados para proceder con un amplio margen de

discrecionalidad. En opinión de Duverger, los factores de la preponderancia presidencial son: 1) *La iniciativa legislativa*. En las constituciones latinoamericanas se concede tanto a los presidentes como a los congresos, la iniciativa para presentar proyectos de ley. 2) *El veto*. El presidente tiene la posibilidad de ejercer no sólo el veto parcial sino también total. Mediante este mecanismo, se pretende establecer el equilibrio en favor del presidente. 3) *La intervención federal*. En los regímenes federales esta consagrada la facultad de intervenir por parte del poder federal en los asuntos de los Estados y municipios.⁷ 4) *La duración del mandato presidencial*. En este caso, el periodo varía entre cuatro y seis años. En casi todos los países está expresamente prohibida la reelección presidencial para el periodo sucesivo, aunque podrían citarse numerosos ejemplos de reelección en virtud de reformas constitucionales o de golpes de Estado. 5) *Interferencia en el poder Judicial*. Es posible que las Cortes Supremas o los Tribunales Supremos de Justicia estén sometidos al influjo presidencial con finalidades políticas, en virtud de la facultad de designación de los magistrados superiores reconocida al presidente por algunas constituciones. (Duverger, 1955:588-591).

Estas consideraciones de Duverger ejemplifican las numerosas prerrogativas del presidente, aunque en todas las constituciones políticas con sistemas presidenciales está consagrado el principio de separación de poderes, esto no implica necesariamente un efectivo equilibrio de los mismos. Resulta por demás claro que el equilibrio de poderes no queda garantizado cuando un

⁷ Aunque constitucionalmente la facultad para intervenir en los Estados y municipios se comparte con los congresos locales, en la práctica política es el presidente quien en la mayoría de las ocasiones ejerce el liderazgo.

presidente concentra un enorme número de facultades tanto formales como informales. El problema no radica en la ausencia de un efectivo equilibrio de poderes, sino en un mal balance propiamente. Como se verá más adelante, el equilibrio de poderes no es una garantía para que el régimen se conduzca eficazmente, por el contrario, el caso norteamericano ha mostrado cierta proclividad a generar gobiernos divididos.

El problema es a mi juicio, encontrar un mecanismo para compensar el mal balance de poderes que persiste en las constituciones latinoamericanas. Es verdad que bajo un sistema presidencialista el Poder Ejecutivo tenga cierta preeminencia; sin embargo, la fuerza que adquiere el presidente en una situación de poderes mal balanceados, permite que los poderes legislativo y judicial queden desplazados y a expensas de los procedimientos que emanan de la presidencia.

Jorge Carpizo es otro autor que presenta argumentos en torno al problema del equilibrio de poderes, además de que recurre también a la comparación entre el presidencialismo norteamericano y el de América Latina. Al respecto argumenta que los sistemas presidenciales latinoamericanos se basaron en el estadounidense, sin embargo las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vías de desarrollo, hacen que haya evolucionado en forma diferente; además de que como se ha visto, el presidencialismo norteamericano no sólo consagra efectivamente el principio de separación de poderes, sino que, en la práctica política funciona como tal.

En cuanto a las causas que producen el predominio de la presidencia sobre los demás poderes públicos, enumera los siguientes factores: *a)* las atribuciones militares, *b)* la dirección de las relaciones internacionales, *c)* la planificación y el intervencionismo en materia económica, *d)* la iniciativa en las reformas constitucionales, *e)* la dirección burocrática (Carpizo;1978:21-22).

Más allá de la idea sobre la separación de poderes, el sistema presidencial si bien originalmente no fue diseñado por los estadounidenses para crear una figura fuerte y preponderante, tiene la particularidad de depositar en una sola persona la dirección del gobierno. Esto le confiere de entrada a dicho titular, la atribución legal y moral para dispensar sobre cualquier situación de conflicto que se presente dentro del sistema político, lo que por sí sólo resulta un atributo fundamental del presidente independientemente de como este conformado el equilibrio de poderes.

Por su parte, Giovanni Sartori no elude tampoco la comparación entre el caso norteamericano con el resto de los presidencialismos. Al igual que Duverger, subraya la debilidad y el mal funcionamiento del sistema presidencialista, con excepción de los Estados Unidos. Apoyándose en dos indicadores elaborados por Scott Mainwaring y Fred W. Riggs, Sartori muestra que “según la cuenta de Mainwaring, desde por lo menos 1967 el mundo ha tenido 31 democracias continuas; de éstas, sólo cuatro (Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela) tienen sistemas presidenciales. Según la cuenta de Riggs, entre 76 sistemas políticos abiertos, 33 eran presidenciales y su tasa de fracasos fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios: 91% (30 casos) para los

primeros, en comparación con el 31% (13 casos) para los segundos” (Mainwaring, Scott;1993:204-207. Riggs, Fred;1993:219-220).

La falta de eficacia en el sistema presidencial de los países latinoamericanos es un problema del que se ocupa Giovanni Sartori en su *Ingeniería constitucional comparada*; además de reconocer los factores ya mencionados como el estancamiento económico, las desigualdades y las herencias socioculturales, Sartori afirma que por su naturaleza, el sistema presidencial norteamericano no fue diseñado para ser un gobierno enérgico, mientras que aquellos países que adoptan dicho sistema, lo hacen con la intención de implementar un gobierno centralizado y fuerte. Sin embargo, lo que se ha podido presenciar en América Latina es una deformación de los principios que dieron origen al sistema presidencialista

Otro argumento de Sartori es que mientras los presidentes latinoamericanos parecen tener preminencia constitucional, en la práctica no son del todo fuertes, pues considera que un remedio ha consistido en reforzar el poder de los presidentes, y es justamente aquí, donde aparece la tesis central de Sartori: “en última instancia el problema reside en el principio de separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo” (Sartori;1994:110). Tanto la debilidad como la fuerza de un presidente son factores que pueden propiciar un mal funcionamiento. Siendo así, cabe preguntarse cuál es la solución para el buen funcionamiento de los presidencialismos.

Si por un lado se acepta un desbalance de poderes en favor del presidente, y como consecuencia se generan sistemas presidenciales con matices autoritarios, por el otro, la idea de un efectivo equilibrio de poderes presenta el problema de bloqueos institucionales; a su vez, el efecto de estos bloqueos es la parálisis institucional, y cuando ésta se agudiza (o al menos no existen mecanismos para destrabarla), el fenómeno de la ingobernabilidad se convierte en un riesgo latente para el régimen político. Al respecto, Mario Serrafero afirma que “parece instaurarse un dilema: división de poderes a expensas de la gobernabilidad, o gobernabilidad a expensas de la división de poderes” (Serrafero;1998:178). A mi juicio, lo que debe privilegiarse es la gobernabilidad, sin esta condición no es posible que un gobierno pueda garantizar un buen funcionamiento. Sin embargo, de esta conclusión surge otra cuestión medular: ¿Cómo garantizar la gobernabilidad en un contexto donde se experimenta un proceso democratizador? Algunas características de las cuales depende en gran medida la gobernabilidad en los sistemas presidenciales, tienen que ver con las características del sistema de partidos, la rigidez de algunos legisladores y del propio presidente y la capacidad para generar acuerdos y coaliciones entre gobierno y partidos. Cabe aclarar, que si bien en América Latina los sistemas presidenciales han tenido la capacidad para adaptarse en contextos de transición y consolidación democrática, lo que se ha presentado a partir de la conformación de gobiernos divididos son básicamente bloqueos institucionales, pero en ningún caso, América Latina ha presentado el fenómeno de la parálisis política, y por lo tanto, no existe ningún caso reciente en donde se haya presentado la ingobernabilidad.

3.3 PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS

Sartori no considera que el remedio para mejorar el rendimiento de los gobiernos latinoamericanos sea la adopción de un sistema parlamentario. Pese a que efectivamente los parlamentarismos europeos han mostrado una mayor capacidad de adaptación bajo regímenes democráticos, las condiciones en América Latina difieren sustancialmente sobre todo en lo que se refiere a experiencia parlamentaria y partidos disciplinados. Es precisamente este último aspecto - la falta de disciplina partidista - el principal obstáculo que no garantizaría el funcionamiento de un sistema parlamentario en América Latina, según Sartori. El argumento es que “América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos” (Sartori;1994:112). En efecto, Sartori ha venido insistiendo en la fragilidad de los partidos latinoamericanos, pues considera que se trata de partidos débiles y que no están aptos para conformar un Poder Legislativo fuerte.

A diferencia de Juan Linz, quien considera que en América Latina los presidencialismos deben ser sustituidos por sistemas parlamentarios, Sartori considera que el factor de la indisciplina partidista se constituye en el principal obstáculo para emprender tal viraje.

Es precisamente el trabajo *The failure of presidential democracy* de Juan Linz y Arturo Valenzuela, el que ha abordado el problema del mal funcionamiento de los sistemas presidencialistas y su relación con el sistema de partidos en América Latina. El principal argumento de Linz y Valenzuela en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es la siguiente. Los partidos de

oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si cooperan, y el resultado de dicha cooperación es exitoso, los beneficios político-electorales del éxito son capitalizados, casi exclusivamente por el presidente y su partido. En segundo lugar, en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. “La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con mayoría en el congreso” (Linz, Juan J. Arturo Valenzuela;1994:3-87).

El dilema de la cooperación en los sistemas presidencialistas, hace alusión al llamado “*gobierno dividido*”; éste se presenta cuando efectivamente, un presidente no gobierna con mayoría congresional, además de que se puede presentar el caso de que la composición del congreso puede estar fragmentada y más aún, polarizada. Se ha mencionado que uno de los rasgos del sistema presidencial es precisamente su proclividad a la formación de gobiernos divididos. Aunque cabe aclarar, que para que un sistema presidencial presente el fenómeno del gobierno dividido requiere en estricto sentido, un formato ya sea bipartidista o multipartidista, así como el establecimiento de la fórmula electoral de representación proporcional la cual potencia las posibilidades de configurar el gobierno dividido en mayor medida que el escrutinio mayoritario.

Por lo tanto, la idea de que un sistema presidencial tiende hacia el autoritarismo como producto de la preminencia constitucional que adquiere el Poder Ejecutivo es cierta; pero a la vez, el fenómeno del gobierno dividido supone la idea también de un presidente acotado, con obstáculos para generar consensos parlamentarios. Linz y Valenzuela se ocupan precisamente de este problema, el de la dificultad que enfrentan los presidentes en situaciones de gobierno dividido.

223265

Si atendemos al paradigma del enfoque de-decisión racional, efectivamente son mayores los costos que un partido político opositor con posibilidades de alcanzar la presidencia tiene que asumir, como producto de una cooperación parlamentaria con el presidente. Por lo tanto, la formación de consensos depende en gran medida de ello.

Cuando esta situación se presenta, el mecanismo más recurrente para enfrentar una posible parálisis institucional es la negociación. Para ello, se requiere de una condición básica: que el sistema de partidos no se encuentre polarizado ideológicamente. El problema de la fragmentación, no constituye un obstáculo serio mientras no prevalezca la polarización.

Alonso Lujambio considera frente a este argumento de Linz, que “no todos los partidos políticos tienen ambiciones presidenciales en el corto y mediano plazo. Obviamente, la probabilidad de que haya partidos con fuertes ambiciones presidenciales será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si presenta una fragmentación extrema” (Lujambio;1998:243).

COPIA DE LA BIBLIOTECA DE SERVICIOS
DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

Un elemento que puede conducir a una mejor cooperación y formación de consensos entre gobierno y partidos, lo describen Mainwaring y Scully, se trata de la disciplina parlamentaria.⁸ “La disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura” (Mainwaring y Scully;1995:419).

No obstante que los argumentos de Lujambio y Mainwaring resultan parcialmente válidos (pues en el caso de Lujambio la cooperación entre gobierno y fracciones parlamentarias depende de la fragmentación partidista, y en el caso de Mainwaring la disciplina parlamentaria aunque puede considerarse un remedio, América Latina no presenta aún esas condiciones), el argumento de Linz me parece que tiene mayor consistencia, la falta de incentivos para la cooperación entre el presidente, los partidos y las fracciones parlamentarias se dificulta en situaciones de fragmentación moderada.

Por lo tanto, para Linz la proclividad a la parálisis institucional en los regímenes presidencialistas se agudiza cuando: 1) El partido del presidente no cuenta con mayoría en el congreso, 2) los partidos asumen una conducta cohesiva en el legislativo y 3) el sistema de partidos presenta un formato de fragmentación moderada y los partidos de oposición en el legislativo tienen ambición presidencial, de modo que perciben potencialmente muy costosa la cooperación con el partido del presidente. En opinión de Lujambio, lo que propone Linz es “enmendar la constitución con el fin de producir certidumbre

⁸ Se ha mencionado que para Sartori esta condición no existe entre los partidos latinoamericanos.

en las atribuciones de los poderes ejecutivo y legislativo” (Lujambio;1998:263).

Por otro lado, hay dos problemas fundamentales que Linz identifica en torno al funcionamiento de los sistemas presidenciales: *a)* el problema de la doble legitimidad y *b)* el estilo presidencial.

En cuanto al problema de la doble legitimidad, Linz argumenta que mientras en el sistema parlamentario hay una legitimidad única - ubicada en el parlamento - el presidencialismo en cambio, requiere de una doble legitimidad tanto para el presidente como para el congreso. ¿Porqué una doble legitimidad? Porque los dos órganos obtienen a partir de la ciudadanía su mandato, aunque éste mandato tiene dos objetivos diferentes: hacer la ley, y a la vez ejecutarla (Linz, J. y Arturo Valenzuela; 1994).

En lo que se refiere al estilo presidencial, se puede advertir que hay claramente dos tendencias visibles. Por un lado, están los sistemas presidencialistas fuertes, en donde la supremacía del presidente es tal, que el régimen asume una forma autoritaria. Mario Serrafero denomina este estilo como “*omnipotencia presidencial*” haciendo referencia a la rigidez con que se han conducido algunos sistemas presidenciales. La otra categoría es el presidencialismo débil, y se refiere básicamente a las presidencias acotadas. Serrafero denomina esta situación como “*impotencia presidencial*”. No obstante, “ha existido un largo catálogo de conductas presidenciales: presidentes fuertes y débiles, rígidos y negociadores, autoritarios y democráticos, legalistas o arbitrarios, dogmáticos o pragmáticos” (Serrafero;1998:176).

Otro problema identificado con los presidencialismos, es la situación contraria a los gobiernos divididos: la formación de gobiernos mayoritarios. Quien ha abordado esta situación es Arend Lijphart. Para éste, una situación en la que el presidente gobierna con mayoría en el congreso, bien puede denominarse “*democracia mayoritaria*”.⁹ Aunque bajo éste formato desaparece el problema del gobierno dividido, y como consecuencia, los bloqueos institucionales y la parálisis política son mucho menos probables, el formato de democracia mayoritaria ofrece la posibilidad de que se aprueben las iniciativas presidenciales o parlamentarias, mediante la fórmula del “*mayoriteo*”¹⁰

Sin embargo, Lijphart considera que en un contexto democrático los gobiernos mayoritarios resultan excluyentes. En una situación de mayoría, el presidente y su partido no generan consensos con los demás partidos políticos en lo que respecta a acuerdos legislativos, pues al poseer la mayoría no son necesarias las negociaciones, por lo tanto los partidos opositores se constituyen en una minoría casi siempre excluida. Al respecto Luis Aguilar Villanueva opina que “lo procedente es dar forma a una democracia inclusiva, compartida, orientada a sumar más que a restar. La antipatía por la proporcionalidad y por la

⁹ En el modelo de Lijphart, una democracia mayoritaria es aquella que otorga el poder a la mayoría, tiende a excluir a las minorías, es centralizada y unitaria, concentra el poder, organiza elecciones bajo el principio mayoritario y rechaza la proporcionalidad de la representación, suele vivir en un sistema bipartidista y presenta un formato bicameral asimétrico. Arend Lijphart (1984) *Democracies patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries*, New haven, Yale University Press.

¹⁰ Aunque cabe aclarar que un gobierno mayoritario se configura a partir de que se establece la fórmula de mayoría en el sistema electoral, el caso de los Estados Unidos cuya fórmula electoral es precisamente la de mayoría, confirma que no necesariamente desaparece el formato de gobierno dividido, pues es en este país en donde se ha presentado con frecuencia una situación en la cual el presidente gobierna sin mayoría congresional como un efecto de la fórmula mayoritaria.

representación asociada, compartida, queda claro en la elección presidencial (con primera o segunda vuelta), que se descalifica como el vértice de la representación más desproporcionada ” (Aguilar, Luis;1994:65).

Ha sido notorio que en países políticamente divididos y en situaciones polarizadas, el tipo de competencia de suma cero en donde el ganador se lo lleva todo, genera aún más polarización y división. En efecto, en países con grandes diferencias étnicas, religiosas, raciales y con desigualdades económicas puede incluso acentuarse el conflicto. En opinión de Lijphart, la democracia de consenso, la que comparte, limita y dispersa el poder, resulta más apta para democratizar un sistema y para consolidar la democracia, que el sistema mayoritario puro. “Por el contrario, el modelo consensual facilita las grandes coaliciones en el Ejecutivo, integra las minorías al gobierno, es federal y descentralizado, dispersa y organiza el poder con base en sistemas proporcionales de representación, vive bajo sistemas multipartidistas y presenta un formato bicameral simétrico” (Lijphart;1984).

El modelo consensual resulta efectivamente plural e incluyente, sin embargo no todas estas condiciones citadas por Lijphart se cumplen al menos en la realidad latinoamericana. Las grandes coaliciones entre el presidente y las fracciones parlamentarias dependen en gran medida como ya se dijo, del grado de polarización y fragmentación en el sistema de partidos, lo cual en América Latina resulta muy variable.

Sin embargo, la conclusión a la que llega Lijphart en torno a la compatibilidad entre sistema presidencialista y el modelo consensual es que “El

presidencialismo tiende a ser incompatible con los compromisos de consenso y con los pactos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización” (Lijphart;1984).

Un último factor a considerar en los presidencialismos latinoamericanos es lo que ya se ha venido comentando, el mantenimiento del presidencialismo frente a sistemas multipartidistas. Este formato no permite generar presidencias fuertes, ello se debe a que la pluralidad en su conjunto está representada, y al menos existen varios partidos con posibilidades de acceder al poder. Esto significa que una vez garantizada la alternancia partidista, el presidencialismo ha podido subsistir aún en entornos pluralistas. En opinión de Nohlen, “ha sido sorteado el requisito teórico para la consolidación democrática consistente en la renovación libre y competitiva de los gobiernos, muchas veces con rotación de los partidos y coaliciones. En la mayoría de los países ya se han efectuado varias elecciones presidenciales, lográndose en algunos de ellos el paso histórico de producirse por primera vez en décadas el reemplazo democrático del gobierno después de cumplirse el periodo completo del mandato anterior” (Nohlen;1998:9).

SEGUNDA PARTE
UNA TEORIZACIÓN SOBRE EL CASO MEXICANO

1. EL PAPEL DE LA PRESIDENCIA EN EL CAMBIO POLITICO

Este apartado es una introducción a que va a definir el tema de la segunda parte del marco teórico. Considerando el proceso democratizador como el escenario a partir del cual pueden estudiarse diversos fenómenos que materializan el cambio político, se pueden citar algunos efectos de este proceso: la nueva relación entre Poderes públicos, la relación entre partidos en un entorno competitivo o la redefinición de los organismos electorales. No obstante ello, cabe considerar a un actor fundamental durante el largo proceso democratizador en México: la institución presidencial. He considerado que la presidencia ha sido un actor determinante durante el proceso de transformación de régimen.

Para identificar el inicio de la transición mexicana hay que remontarse al año de 1977, para entonces, el presidente José López Portillo decide emprender una estrategia de apertura que a la larga traería consigo sustanciales transformaciones en el régimen político, es decir, a partir de aquél año asistimos al paso de un régimen autoritario a uno democrático pasando primero por un proceso de liberalización política. Esto fue posible insisto, a partir de que la presidencia concedió la apertura.

Considerar que la presidencia se ha constituido en el promotor de los cambios, significa que el origen de la liberalización tiene lugar al interior del régimen autoritario, dado que la institución presidencial junto con el partido oficial se constituyeron en los dos pilares fundamentales del autoritarismo mexicano. Por

lo tanto, en un primer momento es la presidencia quien motiva con la estrategia de liberalización, el proceso de transición democrática.

Al modificarse la composición y el funcionamiento de las más importantes instituciones de poder político en México, se está dando paso a nuevos procedimientos en la relación entre órganos de poder. Al superarse la etapa de la liberalización política, deviene como consecuencia de la apertura un segundo momento: la democratización. Los efectos de la democratización han sido diversos y los abordaré en el siguiente apartado.

Una vez que el presidente ha promovido los cambios en el régimen, ha tenido lugar un fenómeno que afecta directamente a la presidencia. Al desconcentrar competencias hacia otros poderes que durante la época autoritaria eran atribuciones exclusivas del presidente y, al construirse paulatinamente el equilibrio de poderes, la presidencia ha quedado inserta en la dinámica de la transformación del régimen viendo acotadas sus prerrogativas, obligándole a redefinir su comportamiento y funciones en un contexto donde se está construyendo la democracia.

Por lo tanto, al conceder la presidencia la apertura política, la misma presidencia ha sufrido modificaciones que readecuan su comportamiento en relación con los demás poderes públicos.

Cabe decir que para emprender la transformación del régimen, se requirió modificar las reglas con las que venía operando el autoritarismo, y para ello, el mecanismo de las reformas constitucionales ha sido el instrumento con el cual

la democracia se ha venido construyendo. Por lo tanto, el fenómeno de la transición democrática es el contexto a partir del cual se ha propiciado la redefinición de la institución presidencial en torno a sus prerrogativas. Este es el fenómeno que en lo particular he elegido para esta investigación, dado que considero que el papel de la presidencia ha sido fundamental, pues una vez que ha promovido los cambios, su papel se ha venido modificando, sin que ello implique necesariamente que la figura presidencial haya sido desplazada, ni haya reducido su influencia en la dirección de gobierno, simplemente se trata de una redefinición en su funcionamiento que obliga a readecuar su papel dentro del sistema político.

Se puede considerar entonces, que a partir de la transición democrática, la institución presidencial ha experimentado una adecuación funcional una vez que las reformas constitucionales han afectado la composición de las instituciones de poder político del régimen. Sólo a partir de las reformas, ha sido posible emprender la transición. Por lo que la Constitución Política y su constante reformulación desde 1977, se constituyen en una condición necesaria y suficiente para que tenga lugar la transformación del régimen político mexicano.

2. LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN POLITICO MEXICANO

2.1 LA ESTRATEGIA DE LIBERALIZACION POLITICA: ORIGEN Y CONSECUENCIAS

Para abordar las transformaciones de los regímenes políticos se han utilizado diversos modelos de cambio; la modalidad del caso mexicano se ajusta al estudio elaborado por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter¹ sobre democratizaciones, en donde la transición del régimen político obedece a varias secuencias que se definen como momentos de un mismo proceso: liberalización - democratización - consolidación. Durante la transición democrática que ha venido experimentando el régimen político mexicano, al menos los dos primeros momentos se han presentado. En este apartado serán abordados los dos momentos, así como describir en qué ha consistido cada uno y sus efectos en el diseño institucional.

Las secuencias del cambio político en México pueden dividirse de la siguiente forma: el período de la liberalización política comprende la etapa que va de 1977 a 1994, mientras que la democratización se presenta de 1994 en adelante. El tercer momento del proceso definido como la consolidación de la democracia, permanece como una asignatura pendiente, pues la institucionalidad democrática del régimen y sus procedimientos no han sido suficientemente definidos por los actores inmersos en la construcción de la democracia. Un último momento del proceso que no está incluido en el modelo de O'Donnell y Schmitter, pero que bien puede considerarse como la última

¹ Véase O'Donnell y Schmitter (1986) *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas vol. IV*, Paidós, Buenos Aires.

fase del proceso, es la sustentabilidad democrática.² Por lo tanto, se va a abordar en primer lugar el origen y desarrollo de la estrategia de liberalización política del régimen político mexicano.

La liberalización política en México, fue concebida como una estrategia que permitiera recuperar la legitimidad que gradualmente fue perdiendo el gobierno mexicano hacia finales de la década de los años sesenta. Los motivos que condujeron a la deslegitimación se deben en gran medida a la rigidez con la que se condujo el régimen autoritario, pues se hizo visible una política de carácter excluyente en donde algunos sectores sociales emergentes como el movimiento estudiantil de 1968 o la aparición de movimientos armados en el sur del país, no encontraron cauces institucionales para procesar sus demandas. Una característica del gobierno autoritario que prevaleció en aquél entonces en México, era que la participación de la sociedad civil se reducía a los sectores corporativos representados básicamente por las grandes centrales del partido oficial, que en aquél momento gozaba de una condición hegemónica. Y es que una característica distintiva durante el periodo del régimen autoritario consistía en su intolerancia con respecto a las diversas fuerzas políticas opositoras. En opinión de Francisco Paoli Bolio, "sectores muy considerables de la sociedad mexicana revelan una inconformidad amplia con el sistema político vigente. La mayoría de estos sectores inconformes pueden ubicarse en las clases medias y sobre todo en los grupos más educados: universitarios, profesionales, artistas e intelectuales. No se descartan grupos significativos de asalariados organizados en sindicatos o no organizados" (Paoli Bolio;1985:154). Puede afirmarse que

² La sustentabilidad democrática se presenta cuando la constante en un régimen político es la normalidad democrática, es decir, cuando los valores y las reglas de la democracia se extienden y se hacen efectivos

durante el proceso de construcción del Estado posrevolucionario, algunos sectores de la sociedad mexicana quedaron excluidos del proyecto de modernización política; sin embargo, hacia la década de los años sesenta son ya sectores sociales muy considerables de la clase media, quienes manifiestan su inconformidad frente al régimen autoritario quien condicionaba la participación, no garantizaba espacios plurales, ni reconocía constitucionalmente la participación de los partidos políticos minoritarios. Excluir en un principio a sectores minoritarios, no produjo altos costos para el régimen autoritario durante el periodo de su formación, pero cuando los sectores que manifestaron su descontento hacia el gobierno se fueron extendiendo, la consecuencia para el gobierno fue una gradual pérdida de legitimidad y de consenso. La paulatina ausencia de estos dos requisitos fueron dos indicadores que mostraron que el gobierno mexicano estaba frente a una eventual crisis política en la relación entre gobierno y sociedad civil. Durante el periodo de los años sesenta, si bien la élite política condensada en el partido oficial y en la estructura de gobierno mantuvo una cohesión que le permitió fortalecer su hegemonía, el desgaste y deterioro se presenta en las relaciones con la sociedad civil, dado que tanto la legitimidad como el consenso se constituyeron en dos requisitos para la estabilidad del sistema político mexicano, y dado también que la legitimidad y el consenso habían emanado de la sociedad civil como resultado de la eficacia del gobierno, al perderse estos dos elementos, el deterioro en las relaciones entre gobierno y sociedad civil se hicieron evidentes.

Cabe agregar que mientras perduro la capacidad hegemónica del régimen, la constitución política se constituyó en un texto rígido, dado que no se hicieron

entre las instituciones y la ciudadanía.

efectivos cabalmente algunos de los derechos ciudadanos, ni se reconoció constitucionalmente a los partidos políticos opositores. Por lo tanto, al no reconocer el gobierno la diversidad de partidos, no era posible por consiguiente, generar condiciones efectivas de competencia dentro del sistema de partidos; mientras que al no existir garantía de competencia partidista, había ausencia de democracia. Por lo tanto, la constitución política se constituyó en el instrumento privilegiado del régimen autoritario para consolidar su hegemonía y bloquear cualquier intento por fortalecer el desarrollo de la oposición. Teniendo en cuenta que las modificaciones en el régimen político sólo son posibles a través de las reformas constitucionales, la oposición representada en el congreso en aquél entonces **estaba** legalmente imposibilitada para generar las modificaciones constitucionales que se requerían para ampliar los espacios a los partidos opositores. Al gozar el PRI de una mayoría parlamentaria, resultaba virtualmente imposible para la oposición introducir cambios en el texto constitucional. La permanencia de la mayoría parlamentaria del partido oficial, y las excesivas atribuciones que concentraba el Poder Ejecutivo, se constituyeron en condiciones necesarias para el mantenimiento del régimen autoritario.

Sin embargo, es necesario describir cuáles fueron los motivos que condujeron a la crisis política como producto del deterioro en la relación entre gobierno y sociedad civil, que como ya se dijo, afectaron la legitimidad y el consenso del régimen autoritario particularmente durante el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz.

En primer término, el movimiento estudiantil de 1968 se erigió como una de las principales causas que propiciaron un desgaste en la política del régimen autoritario. “La crisis demostró que la clase media urbana, que estaba en rápido crecimiento, no podía ser incorporada por los medios tradicionales, al sistema político existente. El movimiento de protestas pidió la democratización y la creación de nuevas oportunidades de participación; no desafió de modo inmediato las bases obreras y campesinas del régimen, pero le planteó una grave amenaza potencial” (Middlebrook, Kervin;1986:192). El conflicto estudiantil de 1968 representó para el régimen autoritario el primer gran desafío contra su estabilidad, frente al alto costo que implicaba la tolerancia hacia un movimiento estudiantil que fue capaz de aglutinar el descontento de la clase media, el gobierno de Díaz Ordaz optó por la represión para poner fin a un movimiento que ya había alcanzado magnitudes que resultaban desafiantes para el régimen. El uso de la fuerza era una muestra más de que el autoritarismo mexicano no tenía la intención de flexibilizarse, pues la apertura y la tolerancia resultarían factores que podían acelerar el desgaste del régimen.

Otra motivación de la crisis política tuvo lugar en la deficiencias y contradicciones del desarrollo mexicano, pues se puso en entredicho el supuesto logro progresivo de justicia socioeconómica y política. “La atención pública se focalizó en problemas tales como la merma de oportunidades de empleo productivo para los trabajadores urbanos, el acceso limitado a los puestos públicos, la creciente desigualdad relativa del ingreso y el estancamiento de la producción agrícola en áreas rurales, problemas éstos causados por la alta tasa de migración rural-urbana, y la declinante aptitud del

sistema educativo nacional para llenar las necesidades de la clase media urbana en expansión” (Middlebrook;1986:192-193).

Un factor más que contribuyó a la crisis política fue la emergencia de varios partidos políticos de oposición, fuera del sistema de partidos oficialmente reconocido. Aquí cobra particular relevancia la existencia de organizaciones políticas identificadas con la oposición izquierdista. Como es sabido, algunas de estas organizaciones actuaron clandestinamente llevando a cabo en algunos casos, la guerrilla a zonas rurales en el sur del país. Sectores de la izquierda mexicana que comprendían sindicatos, movimientos guerrilleros, luchas estudiantiles y organizaciones independientes, se fueron articulando paulatinamente para constituirse en partidos políticos de izquierda quienes cuestionaron sistemáticamente las políticas del autoritarismo mexicano. “Las más importantes de estas organizaciones opositoras fueron el Partido Demócrata Mexicano (PDM), 1971; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST),1973; la Unidad de Izquierda Comunista (UIC), 1973; el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), 1973; el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), 1974; el Partido Popular Mexicano (PPM), 1975; el Partido Socialista Revolucionario (PSR), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), 1976 (Middlebrook;1986:193-194).

Un último factor que afectó particularmente a la élite política fue que hacia 1975 en vísperas del proceso electoral de 1976, el partido oficial enfrentó un problema de legitimidad de origen, ya que el candidato José López Portillo compitió como candidato único a la presidencia. El hecho de que el proceso electoral se desarrollara con la presencia de un sólo candidato (el Partido

Acción Nacional no presentó candidato presidencial en aquella ocasión debido a que atravesaba por una crisis interna), representaba para el régimen autoritario un problema de legitimidad de origen, dado que quedaba en evidencia la nula presencia de los partidos opositores y por lo tanto, la inexistencia de un pluralismo incluso limitado, que había caracterizado al sistema de partido hegemónico en México.

Estas causas contribuyeron como ya se dijo, a acentuar el deterioro en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, por lo tanto, la crisis política tuvo lugar justamente en esta relación. Se ha mencionado que los efectos de la crisis política afectaron la legitimidad y el consenso del régimen, los cuales se habían constituido en dos requisitos fundamentales que dieron forma a la hegemonía del autoritarismo mexicano. Por lo tanto, hacia 1977 y por iniciativa del entonces presidente José López Portillo, y a través del Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, se implementa una estrategia que tiene por objeto reconstruir la legitimidad gradualmente perdida y recuperar el consenso sobre todo, en algunos sectores de la clase media. Esta estrategia es conocida como la política de liberalización, y obedece a las causas que se enumeran a continuación:

- 1) El movimiento estudiantil de 1968 que se manifiesta abiertamente contra el régimen autoritario exigiendo democracia.
- 2) El gradual desgaste del modelo de desarrollo económico.
- 3) La emergencia de partidos políticos opositores.
- 4) La pérdida de legitimidad y consenso que afectó el carácter hegemónico del régimen autoritario.

La estrategia de liberalización fue concebida como una apertura que permitiera únicamente acceder a los partidos opositores a una condición de representatividad a nivel parlamentario, por lo que se constituyó en una apertura limitada, pues dejaba de lado la posibilidad de alternancia a nivel presidencial, así como tampoco consideró una participación activa de las fuerzas políticas opositoras, ni tampoco hubo algún intento por implementar mecanismos constitucionales que permitieran eliminar el desbalance de poderes en favor del presidente y construir un real equilibrio de poderes.

Una característica fundamental de la liberalización política consistió en que fue una estrategia implementada desde la presidencia, pues fue el mismo gobierno quien vio afectada su condición hegemónica. Las fuerzas opositoras si bien se mantuvieron en una permanente movilización, nunca alcanzaron a desafiar la estructura del régimen autoritario,³ en opinión de Middlebrook “La debilidad relativa de la oposición política y el carácter difuso de las presiones tendientes al cambio de régimen contribuyeron a que el ejecutivo federal determinara el ritmo, la estructura y la velocidad del proceso de reforma” (Middlebrook;1986:216).

Se puede considerar una primer fase de la liberalización política del régimen autoritario como *una apertura político-institucional destinada a reconstruir la legitimidad, reforzar el consenso, así como estabilizar las tensiones en el sistema político*. El mecanismo para consolidar la apertura fue la reforma política, mediante la cual se introdujeron modificaciones en el sistema electoral

³ El movimiento estudiantil de 1968 que en aquél entonces representó el mayor desafío para el régimen, nunca amenazó en realidad su permanencia en el poder.

para reconstruir parcialmente la composición del poder legislativo, así como reconocer constitucionalmente a los partidos políticos minoritarios. Esta reforma fue denominada como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales. Hubo que reemplazar la fórmula electoral que desde 1963 y hasta 1976 venía prevaleciendo: sistema mayoritario con diputados de partido, la cual permitió al partido oficial consolidar su hegemonía ante la escasa representatividad de los partidos opositores en el Congreso.

Como se sabe, el sistema de partidos fue clasificado de acuerdo a la tipología de partidos de Giovanni Sartori, como un sistema de partido hegemónico pragmático. El carácter hegemónico del sistema de partidos en México devenía de su cualidad de ser no competitivo, imposibilitando de facto la posibilidad de alternancia partidista. Un efecto que produjo el sistema mayoritario que funcionó hasta 1977, tuvo que ver con el régimen político. Ante una situación en donde el poder ejecutivo gobernaba con mayoría absoluta en el Congreso, se consolidó el sistema de partido hegemónico, por lo que el régimen político asumió una forma autoritaria. De cualquier forma, ante el limitado pluralismo, el régimen político mexicano no fue concebido como un sistema totalitario, pues careció de una fuerte articulación ideológica que le permitiera mantener una permanente movilización. Por el contrario, el gobierno mexicano se ha caracterizado por su pragmatismo, incluso la apertura experimentada con la estrategia de liberalización, muestra que una cualidad del régimen fue haber sido flexible sobre todo en los momentos en que sus tradicionales mecanismos de dominación fueron desgastándose.

Esta fórmula electoral de mayoría con diputados de partido fue rediseñada; el sistema de mayoría en ningún momento fue sustituido, en cambio, se introdujo el principio de representación proporcional que posibilitaba el acceso a la representación de los partidos políticos opositores. Si bien la representación proporcional no pretendía convertir al congreso en un espacio plural ni equitativo, ni mucho menos servir de contrapeso a la preminencia presidencial, dejó entreabierta la posibilidad de que la oposición se desarrollara paulatinamente. “La reforma electoral de 1977 abandonó el sistema de representación basado en los diputados de partido, y lo sustituyó por un sistema electoral mixto⁴ en el que el sistema mayoritario se complementara con el de representación proporcional y de conformidad con el cual los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, así como lista de candidatos en circunscripciones plurinominales” (Cárdenas Gracia, 1999:17-18).

Se puede considerar entonces que la liberalización política se redujo a una reformulación en el sistema electoral, dejando de lado otros requisitos democráticos que permanecerían como asignaturas pendientes. Entre ellas, la elevación en los niveles de participación, una efectiva representatividad parlamentaria, el fortalecimiento de una cultura política y la presencia de debate público.

⁴ Para Dieter Nohlen no se trata de un sistema mixto sino más bien uno segmentado. “No existe el tipo de ‘sistema mixto’ o ‘sistema electoral mixto’ que podría referirse a los principios de representación: no existe la posibilidad de mezclar los dos tipos básicos de sistemas electorales. Solamente existen sistemas de representación por mayoría y sistemas de representación proporcional y, dentro de estos dos tipos básicos existen sistemas que corresponden en mayor o menor grado con los respectivos principios” Dieter Nohlen (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México. En cambio, para Leonardo Valdés se trata de un sistema electoral básicamente mayoritario pero con fórmulas compensatorias.

Si bien las modificaciones en el sistema electoral consistieron en la introducción de la fórmula de representación proporcional, la competitividad partidista todavía distaba mucho de establecerse en el sistema de partidos, y por lo tanto, no estaban creadas las condiciones para emprender transformaciones sustantivas en el régimen político. Se trataba de un régimen autoritario que apenas experimentaba una apertura, además de considerar que si la liberalización provenía de la presidencia, no cabría esperar reformas que disminuyeran la influencia de ésta, ni para equilibrar los poderes, ni tampoco para acotarla.

Se pueden identificar como los actores políticos centrales que impulsaron la liberalización política en México, a la institución presidencial a través de la Secretaría de Gobernación, como las instituciones que concedieron la apertura. Hasta este momento, los partidos políticos opositores no ejercían una influencia significativa, pues apenas se les reconocía constitucionalmente; por lo tanto, no se consideran en la primera fase de la liberalización como actores políticos con influencia. En cambio, se puede considerar a la sociedad civil como un actor influyente que incidió en la apertura, sobre todo a raíz del protagonismo asumido con los acontecimientos de 1968.

Después de esta primera etapa de la liberalización política, vino una segunda fase que tuvo lugar en el sexenio de Miguel de la Madrid, en la cual se hicieron visibles los efectos de la apertura. Esta segunda fase consistió en *el desarrollo de la oposición liberalizante conducida por los partidos opositores y apoyada por sectores de la clase media*. Un primer requisito para el desarrollo y crecimiento de la oposición, fue el reconocimiento constitucional de los

partidos políticos opositores. El hecho de que la constitución política reconociera la existencia de partidos opositores contribuyó considerablemente en el asenso de fuerzas opositoras antirégimen.

Al respecto Jorge Carpizo asevera que “Durante las sesiones celebradas en la Secretaría de Gobernación en 1977, hubo consenso en el sentido de asentar en nuestra constitución los principios que rijan a los partidos políticos, así como las garantías necesarias para la existencia de éstos, ya que a los partidos políticos, al quedar constitucionalizados, se les dota de una super-legalidad que les otorga cierto grado de inmutabilidad y permanencia; en esta forma los partidos políticos son cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada” (Carpizo, Jorge;1980:361-362).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 fracc. I considera a los partidos políticos como entidades de interés público, al respecto Carpizo opina que “la categoría de interés público otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y ejidos; es decir, el Estado adquiere la obligación de garantizarle las condiciones para su desarrollo, así como propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político de país” (Carpizo, Jorge;1980:364).

Una vez que durante el sexenio de José López Portillo se concretó el reconocimiento legal de los partidos políticos, el desarrollo de éstos tiene lugar durante el siguiente sexenio encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado. Es en realidad a éste último, a quien toca enfrentar las consecuencias de la

liberalización política. Un elemento que contribuyó a que los partidos opositores comenzaran a generar cierta influencia, fue la crisis económica de 1982 cuando sobrevino una espectacular devaluación del peso mexicano. A partir de este momento, el nivel socioeconómico de la población mexicana sufre un deterioro considerable, con lo cual algunos partidos opositores se dan a la tarea de canalizar el descontento social que obligaba a la institución presidencial a emprender una apertura menos limitada.

Un ejemplo de cómo la oposición - en específico el Partido Acción Nacional - comenzó a canalizar el descontento sobre todo en el sector urbano, lo constituyen las elecciones locales de 1983. A un año de haber asumido la presidencia, la administración de Miguel de la Madrid tuvo que reconocer una serie de triunfos electorales por parte de la oposición. El partido oficial perdía por primera vez en su historia cinco capitales del país (Chihuahua, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Hermosillo y una importante ciudad fronteriza: Ciudad Juárez). Salvo una, todas estas victorias fueron obtenidas por el PAN, y la otra (en Guanajuato), correspondió a una coalición del PDM con el PAN. Este hecho marcaba un precedente, si bien todavía no estaba en peligro la hegemonía del PRI, pues la reforma política de 1977 nunca lo consideró, el pluralismo político consentido permitió el surgimiento de una vida política más intensa.

Pero en realidad el momento más crítico para el régimen autoritario durante el período de liberalización política fue de 1985 en adelante. Una vez que comienza a presentarse la alternancia partidista en algunas zonas del país, el gobierno de Miguel de la Madrid procede a limitar aún más la estrategia de

liberalización concretándose en el Código General Electoral de 1987. Una vez más, fueron las reformas al sistema electoral las que limitaron la apertura concedida por medio de la liberalización política. A esta limitación se agregaron los tropiezos en materia económica que se presentaron durante este sexenio, pues se debilitó una vez más, la legitimidad que el régimen ya venía reconstruyendo. Un aspecto central que contribuyó en forma significativa a desacreditar la política de liberalización, fue que el régimen siguió practicando la tergiversación de resultados electorales, así lo demuestran los procesos electorales en Chihuahua y Nuevo León durante este sexenio. Con ello quedaba demostrado que el régimen no estaba dispuesto a reconocer por la vía legal las victorias de la oposición.

Se promulgó entonces una nueva reforma a la legislación electoral, “lo característico del Código de 1987 es que mantuvo el control que el PRI poseía en los órganos electorales, amplió las facultades del Secretario de Gobernación y redujo los instrumentos de control de los partidos políticos de oposición” (Cárdenas Gracia;1994:99-100). Por lo tanto, la legislación electoral no permitía para entonces, elecciones transparentes y confiables. En esta segunda fase de la liberalización, fue cuando la presidencia refuerza los mecanismos de control sobre los procesos electorales, demostrando que la estrategia de liberalización se readecuaba según la voluntad presidencial.

A partir de la promulgación del nuevo código, tendrían lugar una serie de acontecimientos que afectarían a uno de los pilares del régimen autoritario: el partido oficial. En 1987 tiene lugar una escisión al interior del PRI por parte de la fracción de la corriente crítica encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y

Porfirio Muñoz Ledo, construyendo el llamado Frente Democrático Nacional, que inmediatamente fue capaz de aglutinar la izquierda mexicana y de generar un consenso significativo que permitió darle al proceso electoral de 1988 un carácter competitivo entre las dos principales fuerzas políticas de entonces: el Partido Revolucionario Institucional y el Frente Democrático Nacional. La serie de movilizaciones convocadas por las fuerzas neocardenistas antes y después de las elecciones, demostraron que por vez primera había una fuerza política opositora capaz de contrarrestar la maquinaria política puesta en marcha por el conjunto Estado/PRI/gobierno. El resultado del proceso electoral de 1988 en favor del partido oficial, no fue considerado legítimo por algunos sectores considerables de la opinión pública, pues se advirtió que había tenido lugar una vez más, una manipulación en los resultados electorales, evidenciando la falta de transparencia del proceso debido a la serie de irregularidades que lo caracterizaron. A partir de del periodo poselectoral, tiene su origen el Partido de la Revolución Democrática quien concentró a un considerable sector de la izquierda mexicana abanderando así la corriente democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, quien se constituiría en adelante en un actor fundamental para la oposición de izquierda en la transición democrática. Si bien el presidente influía en las transformación de régimen mediante las reformas electorales, el papel de Cuauhtémoc Cárdenas fue más bien el de impulsor y aglutinador de fuerzas opositoras, quienes buscaban acceder a espacios de representación política.

La consolidación de esta fuerza opositora resultó el primer momento de desafío para el régimen autoritario, la liberalización política se había extendido casi dos sexenios, y las consecuencias de la reforma política eran visibles: el PRD era el

producto de aquella reforma de 1977 que pretendió abrir espacios a la oposición; pese a su considerable crecimiento durante el proceso electoral de 1988, en aquél entonces no existían las condiciones en el sistema electoral para que ocurriera la alternancia partidista, pues la legislación electoral atribuía a la Secretaría de Gobernación la facultad para realizar el cómputo final de la elección, mientras que la Cámara de Diputados (en aquél entonces con mayoría priísta) se encargaba de la calificación y validación del proceso electoral. Sin embargo, la estrategia de liberalización le resultó al menos en ese momento disfuncional al régimen autoritario, la apertura implementada en 1977 nunca supuso la emergencia de una fuerza opositora considerable, pues como ya he mencionado, la apertura fue constitucionalmente muy limitada. Por lo tanto, el surgimiento y desarrollo de esta oposición liberalizante, es producto no de la gran capacidad de la oposición para canalizar el descontento social sino que las consecuencias se encontraban más bien, hacia el interior del régimen. En buena medida, el partido oficial sufrió un desgaste político que lo colocó nuevamente frente a un problema de pérdida de legitimidad y falta de consenso; al actuar conjuntamente el Estado, el PRI y el gobierno para consolidar sus triunfos electorales, estaba demostrando que sus tradicionales mecanismos de control que siempre había implementado como el clientelismo, el corporativismo o el caciquismo, habían perdido su eficacia.

Al tomar el posesión Carlos Salinas de Gortari, la presidencia se enfrenta nuevamente a un problema de legitimidad de origen, puesto que la opinión pública cuestionó en gran medida el desarrollo del proceso electoral de 1988, por lo que el nuevo presidente no tuvo el consenso necesario al momento de asumir el poder. Esto lo obligó a gestionar la legitimidad que no obtuvo en las

urnas, para ello se valió de diversos métodos, entre ellos, el de la política social le funcionó al menos para reconstruir su imagen en distritos y municipios donde el PRI había sufrido reveses electorales. Con la implementación de diversos programas de gobierno destinados a llegar a algunas de las zonas más marginales del país y la consolidación del Tratado de Libre Comercio, el expresidente Salinas iba reconstruyendo la legitimidad de su gobierno.

Uno de los objetivos de la institución presidencial durante este periodo consistió en prolongar la liberalización política, es decir, en retardar la democratización. Pero para sostener la estrategia liberalizadora con un partido oficial desgastado y un gobierno que gradualmente perdía su capacidad hegemónica, se requería de reformas constitucionales de carácter mucho más cualitativo que las implementadas con la estrategia de liberalización; pero no sólo ello bastaría para recuperar la legitimidad y el consenso, se requería además un eficaz desempeño gubernamental.

Es particularmente en este sexenio, cuando la estrategia de liberalización después de tres sexenios pareció agotarse, y con ello, el autoritarismo parecía encontrar sus límites históricos. A medida que el partido oficial no lograba revertir el desgaste que estaba experimentando, y el desempeño del gobierno no lograba encauzar el descontento social, el régimen autoritario experimentaba una tercera y última fase de la liberalización. De acuerdo a Robert Kaufman⁵ el límite de la liberalización llega cuando *el régimen autoritario calcula los*

⁵ Véase "O'Donnell Guillermo y Philippe Schmitter (1986) *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas vol. III*, Paidós, Buenos Aires.

costos sobre represión y tolerancia. Para el conjunto Estado/PRI/gobierno⁶, la limitada apertura implementada desde 1977 estaba generando un alto costo en cuanto a los dos factores más fundamentales que venía perdiendo gradualmente: la legitimidad y el consenso. Por lo tanto, lo más racional para la presidencia era proceder hacia una apertura mucho más sustancial y cualitativa. Ello no obstante, implicaba conceder significativos espacios de poder a la oposición. La tolerancia implicaba reconocer una situación de pluralismo político la cual el régimen autoritario nunca había experimentado.

En palabras de José Antonio Crespo “El autoritarismo mexicano parecía estar alcanzando sus límites históricos y, por lo mismo, el cambio democrático se presentaba como la opción más racional para el gobierno y el país” (Crespo, José Antonio;1999:77). Se puede inferir que el último año de gobierno de Salinas de Gortari mostró cabalmente que por un lado, el autoritarismo efectivamente había entrado a su última etapa, y que por el otro, la liberalización política también se había agotado. Considerar la liberalización como una estrategia que se agoto hacia 1994, sugiere que a partir de ese año es posible identificar la frontera que separa la liberalización con la democratización. Considerar por tanto el fin de la liberalización, significa que en aquél momento se inicia la democratización; y significa también considerar lo que Crespo denomina *los límites históricos del autoritarismo*.

⁶ La aseveración *conjunto Estado/PRI/gobierno* fue tomada de Emmerich, Gustavo (1996) “El sistema político mexicano: crisis y difícil apertura” en *Revista LAPEM* no. 32, Toluca. Con esta aseveración hago referencia las tres principales instituciones que dieron forma al carácter autoritario del régimen: el partido oficial, la institución presidencial y el Estado.

El escenario de 1994 lo muestra así; el primer día del año tiene lugar una sublevación armada en el Estado de Chiapas encabezada por el Ejército Zapatista de Liberalización Nacional, siendo éste un indicador claro de falta de legitimidad. En marzo durante la campaña presidencial es asesinado el candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, con lo que quedaba en evidencia la crisis al interior del partido oficial. Por último, durante el último mes de 1994 se presenta el llamado “error de diciembre” que traería consigo una crisis económica de magnitudes considerables para el país. Ante tal escenario, quedaba claro que lo más racional para el régimen era proceder con una apertura mucho menos limitada. Por lo tanto, se puede inferir que la el segundo momento del proceso de transición: la democratización, devino como consecuencia de la crisis que había alcanzado a la elite política.

“Al finalizar el sexenio se vio con claridad que la estrategia de liberalización política seguida por Salinas resultó insuficiente, pese a que, paradójicamente se trato del gobierno que más espacios había cedido a la oposición en la historia del PRI, tanto en el nivel municipal como, por supuesto, en el de gobernaturas” (Crespo, José Antonio;1999:82). Efectivamente, durante el periodo salinista las reformas electorales no habían sido la excepción; sin embargo, el control de los procesos electorales y su posterior calificación estaban aún en manos de la Secretaría de Gobernación y de la Cámara de Diputados respectivamente, por lo que no estaba todavía garantizada la imparcialidad en las contiendas electorales; por lo tanto, el carácter competitivo de las elecciones seguía siendo para entonces una aspiración.

Se puede por tanto dividir la liberalización política que experimento el régimen político mexicano en tres fases:

- a) *Experimentos del gobierno autoritario con aperturas político-institucionales destinadas a reforzar la legitimidad y el consenso.* Esta apertura tiene lugar con implementación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales durante 1977, y su objetivo fue reformatar el sistema electoral, con el fin de reconocer legalmente partidos opositores. El principal actor político que concede la apertura en esta fase es la institución presidencial a través del Secretario de Gobernación.
- b) *Desarrollo de una oposición liberalizante.* Ello ocurre durante el sexenio de Miguel de la Madrid, una vez que las modificaciones constitucionales de la reforma electoral de 1977 generan sus efectos durante el periodo 1982-1988, cuando se articulan las fuerzas de izquierda y se crea un frente común que confronta al gobierno autoritario. La institución presidencial sigue siendo un actor fundamental en esta fase, pero ya se agregan los partidos políticos opositores y la sociedad civil.
- c) *Cálculo de las elites políticas sobre represión y tolerancia.* Esta última fase ocurre cuando los costos de la represión⁷ son más altos que la tolerancia, por lo tanto el régimen comienza a democratizarse. Esto ocurre al final del sexenio de Salinas de Gortari, y el actor principal que calcula los costos son la institución presidencial y el partido oficial.

⁷ La aseveración "cálculo de las elites sobre represión y tolerancia" es de Kaufman Robert (1988) "Liberalización y democratización en América del sur" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. perspectivas comparadas vol. III*, Paidós, Argentina, pág. 154. En el caso del autoritarismo mexicano considero que la represión no se utilizó en forma sistemática como ocurrió con los regímenes totalitarios o las dictaduras militares del cono sur de América, salvo en casos excepcionales(sólo cuando el régimen vio amenazada su hegemonía). Siendo así, una represión selectiva.

Estas tres fases condensan el desarrollo del proceso de liberalización política que tuvo lugar de 1977 a 1994; sin embargo, fue hasta la gestión del presidente Ernesto Zedillo, cuando se hacen visibles algunos indicadores de una auténtica democratización.

2.2 EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION

Considerando que la liberalización fue apenas una apertura limitada habría que considerar la democratización como una fase del proceso de transformación del régimen que trae consigo una situación de pluralismo partidista. Para determinar si realmente se ha atravesado la frontera que divide la liberalización de la democratización, se puede tomar el siguiente criterio: *si sólo se conceden algunos espacios de poder a la oposición, el régimen autoritario apenas se ha liberalizado. Si en cambio, el régimen autoritario pierde el control gubernamental sobre el poder legislativo, el judicial y de los organismos electorales entonces ya no se trata de una apertura limitada sino de una democratización.* “Las decisiones que no sean del agrado del gobierno o vayan en contra del interés de la elite gubernamental, no podrán ser modificadas o anuladas. En el caso de una reforma electoral, por ejemplo, su carácter liberalizador o democratizador podría evaluarse a partir de si el gobierno puede modificar un resultado que sea desfavorable para su partido” (Crespo, José Antonio;1999:67).

Tanto en el periodo de liberalización como en el de democratización, cabe considerar que el sistema electoral y la consecuente reformulación de su legislación, se han constituido en la variable privilegiada que ha permitido la transformación del régimen político mexicano. El escenario plural que actualmente confluye, se debe en gran medida a que la legislación electoral ha permitido gradualmente la inclusión, el desarrollo y la consolidación de una

oposición partidista.⁸ A partir del desarrollo de la oposición, los procesos electorales vistos como la parte medular del procedimiento democrático, han adquirido particular relevancia, pues a partir de ello, ha sido posible una configuración plural en las instituciones políticas. En opinión de Leonardo Valdés, “las elecciones han cobrado una centralidad política que antes no tenían. Ahora son pieza fundamental del régimen político, foco de atención de la opinión pública; son más competidas y en ocasiones más conflictivas que en el pasado” (Valdés, Leonardo;1994:23).

Sin las reformas al sistema electoral que se implementaron desde la presidencia, el régimen político no hubiera sufrido las transformaciones que hoy son visibles. Sin la apertura y reconocimiento constitucional de partidos opositores, éstos nunca hubiesen podido articularse ni desarrollarse. Por lo tanto, las transformaciones en el sistema de partidos se deben en gran medida a los efectos de las reformas electorales. La composición plural de la Cámara de Diputados tampoco hubiera sido posible si no se hubiera aumentado el número de diputados y el nivel de representación de cada partido. En 1977 con la introducción de la fórmula de representación proporcional, el efecto que produce esta reforma es el desarrollo de la oposición durante el proceso electoral de 1988. De ahí en adelante, el sistema de partidos sufre también transformaciones, los triunfos electorales de la oposición en municipios, congresos locales, gobernaturas, e incluso en el mismo Congreso Federal, sugieren la idea de que el sistema de partido hegemónico ha sido sustituido por un multipartidismo con fragmentación moderada encabezado por el PRI, el

⁸ Desde luego, que el sistema electoral no ha sido el único factor que ha influido en la transición democrática, cabe considerar el papel de la sociedad civil y de la opinión pública, quienes han demandado la

PAN y el PRD. Por último, la gradual consolidación de la autonomía del Instituto Federal Electoral, lleva a deducir que el sistema electoral y las consecuentes reformas a su legislación, son el factor privilegiado que han hecho posible que el régimen político mexicano paulatinamente haya consolidado democráticamente algunas de sus más importantes instituciones de poder político. He afirmado también, que las reforma política fue implementada al interior del régimen autoritario, pues mientras persistió la estrategia de liberalización, los partidos opositores representados en el Congreso estaban imposibilitados para introducir mecanismos que pudieran democratizar al régimen político.

Ahora bien, la instauración de una institucionalidad democrática depende en gran medida de que existan reglas, métodos y procedimientos que la consoliden. ¿Cómo entonces suprimir un régimen autoritario, cuando no están formalizadas las reglas, los métodos y los procedimientos con los que va a operar la nueva institucionalidad democrática?

Es justamente en este punto donde se ha dado el salto cualitativo. Durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo y como parte de la llamada reforma política de 1996, se implementó una reforma electoral más, pero con la cualidad de que en esta reforma no fue conducida exclusivamente por el presidente, sino que se incluyeron a todos los partidos políticos representados en el congreso (PRI, PAN, PRD, PT, y PVEM). Esta reforma buscó consensar los acuerdos partidistas que dieran lugar a una situación de equidad en las condiciones de competencia electoral. Algunas de las limitaciones del sistema

electoral que no permitían precisamente garantizar un carácter competitivo en los procesos electorales, se constituyeron en asignaturas a resolver, entre ellas: formalizar la autonomía de la autoridad electoral, garantizar la equidad de la competencia, así como recompensar el acceso a los medios de comunicación y modificar la composición y reglamento del Congreso. “Estos cuatro temas ocuparon el centro de la agenda; (...) las transformaciones del marco legal llegarían a buen puerto, lográndose por amplio consenso un acuerdo general para modificar la constitución en agosto de 1996” (Reyes del Campillo, Juan;1997:6).

Es a partir de este momento, cuando las reglas los métodos y los procedimientos comienzan a definir un rumbo democrático en el régimen político. Si bien al iniciar el sexenio de Ernesto Zedillo no existían las condiciones legales ni institucionales para emprender una efectiva democratización, con la reforma de 1996 y sus efectos en el Congreso Federal y en el IFE, podemos considerar que la actual etapa del proceso de transición democrática en México, se encuentra en el momento de definición de reglas, es decir, se está configurando el marco político-legal a partir del cual se va a instaurar una institucionalidad democrática. Y lo que resulta novedoso, es que dichas reglas las están construyendo los principales actores políticos. Este fase de construcción de reglas coloca al régimen político mexicano en una fase superior a la liberalización. Por lo tanto, se puede afirmar que se está justo en la conformación de los procedimientos con los que va a operar la democracia, quedando como asignatura pendiente, la fase de la consolidación.

A partir de los efectos ya mencionados en el sistema electoral, es posible identificar tres indicadores que demuestran un cierto grado de democratización del régimen político: la gradual autonomía que han venido adquiriendo los órganos electorales, las transformaciones en el sistema de partidos y la nueva composición en la Cámara de Diputados.

En lo que respecta a la autonomía que han venido adquiriendo los organismos electorales, se puede afirmar que una transformación cualitativa tiene lugar cuando el régimen autoritario se deshace del control de los procesos electorales y la calificación de los resultados. Mientras persistió el régimen autoritario en México, era el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación quien disponía de un amplio margen de maniobra para controlar los resultados de las elecciones, siendo la Cámara de Diputados constituida en colegio electoral, quien validaba el cómputo final de la contienda. Sin embargo, es hacia el final la gestión del presidente Salinas de Gortari, cuando la legislación electoral sufre modificaciones significativas como lo es la creación del Instituto Federal Electoral sustituyendo a la Comisión Federal Electoral, reestructurando así la composición del IFE pero sin modificar en gran medida sus competencias, la modalidad de los procesos electorales era competencia exclusiva del conjunto Estado/PRI/gobierno. Además de que se elaboró el Código Federal Electoral, en donde se configura la legislación con la cual va a proceder el sistema electoral. En este punto se presenta el mismo caso que con la creación del IFE, se establece la nueva legislación y estructura de los organismos electorales, pero no se desconcentran del conjunto Estado/PRI/gobierno las facultades más importantes como la calificación y validación de la elección.

Es hasta la reforma de 1996 cuando se comienza a consolidar un órgano electoral autónomo, es decir, el régimen autoritario ya no dispone del control de los procesos electorales. Por un lado, la preparación y ejecución del proceso ya no queda a cargo de la Secretaría de Gobernación, sino que se desconcentra a un órgano autónomo el cual tiene independencia con respecto a el Poder Ejecutivo y Legislativo obteniéndose así, cierta imparcialidad respecto a la autoridad electoral.⁹ Entre los pasos más importantes figuran por un lado, la profesionalización del Consejo General, constituyéndose en una burocracia de alto nivel. Por otro lado “en materia de financiamiento de los partidos se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que los partidos acabarán dependiendo en lo fundamental del erario público” (Becerra, Pablo Javier;1998:19). Otra novedad significativa fue la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y su constitución en máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, por lo que el Tribunal Federal Electoral queda facultado para resolver conflictos, impugnaciones e irregularidades electorales, creándose adjuntamente la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales.

Un elemento adicional que bien puede constituirse en el eje indiscutible de la reformatión del Instituto Federal Electoral es su ciudadanización, dado que la nominación del presidente del IFE y de los ocho consejeros electorales es competencia del Poder Legislativo, con lo que el máximo órgano responsable de la preparación y certificación de los procesos electorales se “despolitiza” para el cumplimiento de sus funciones.

⁹ En lo particular, considero que las reformas al sistema electoral son las que han afectado en mayor medida a la institución presidencial, pues ellas han contribuido significativamente a acotar su poder.

Otro indicador de la democratización en México tiene que ver con la transformación en el sistema de partidos. Como es sabido, la caracterización que Sartori hizo del sistema de partidos en México de acuerdo a su tipología era la de un “*sistema de partido hegemónico pragmático*” (Sartori;1980:279). Se puede considerar que la existencia del partido hegemónico tuvo vigencia mientras que en el sistema de partidos hubiera ausencia de pluralismo y condiciones equilibradas de competencia.

Para determinar el tránsito democrático del régimen político mexicano a nivel de sistema de partidos, cabe reconocer dos conceptos fundamentales que permiten distinguir el carácter competitivo o no competitivo: la *competencia* y la *competitividad*. Un sistema de partido como el hegemónico posee la característica distintiva de permitir la competencia partidista, pero lo que no permite es dotar a los partidos opositores de capacidad competitiva, es decir, existe la competencia pero no la competitividad, el poder no está en competencia, no existen condiciones político-legales para que ocurra la alternancia. Es por ello, que afirmo que hasta antes de 1977 no existieron tales condiciones. Por lo tanto, el sistema de partidos en México no podía estar incluido en otra categoría que no fuera en la de los sistemas de partido no competitivo.

La reforma electoral de 1996 que básicamente fortalece la autonomía de los organismos electorales y elimina ciertas restricciones a los partidos políticos opositores, otorgando condiciones de mayor equidad, permitió una transformación sustantiva en las condiciones de competitividad.

A nivel nacional, no fue sino hasta con Miguel de la Madrid cuando ocurrieron los primeros triunfos electorales de la oposición en capitales y municipios. Sin embargo, es en la gestión de Salinas de Gortari cuando el PRI pierde la primera ciudad (Baja California). Durante estas dos gestiones presidenciales sumadas a los primeros dos años de la gestión de Ernesto Zedillo, los triunfos opositores comenzaron a incrementarse paulatinamente, tanto en Municipios, congresos locales y gobernaturas. Sin embargo, la reforma de 1996 dotó en gran medida al sistema electoral mexicano de un carácter competitivo, por lo que los siguientes procesos electorales quedarían determinados por una nueva lógica de competencia. Resulta particularmente significativo que durante el proceso electoral de 1997, cuando se iba a renovar la Cámara de Diputados y se elegía por primera vez Jefe de Gobierno en la ciudad de México, los resultados de la contienda electoral no le hayan resultado favorables al PRI ni en la Cámara de Diputados, ni en el Distrito Federal; lo relevante de aquel proceso fue que los resultados de la elección fueron acatados y reconocidos por casi todos los actores y partidos involucrados en la contienda. De acuerdo a Pablo Javier Becerra “Sin lugar a duda, los resultados producidos por la votación registrada el 6 de julio de 1997, han modificado la fisonomía del sistema de partidos como el propio funcionamiento del régimen político, principalmente de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y entre los poderes federales y locales” (Becerra, Pablo Javier, 1998:75).

Se puede considerar que el desempeño a nivel de gobernaturas fue favorable para la oposición, pues por un lado, el PAN obtuvo triunfos en Colima, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro; mientras que el PRD hizo lo propio en el Distrito Federal, Michoacán y Morelos. Además de

considerar que el PRI perdió por primera vez en su historia 135 distritos, mismos que se repartieron de la siguiente manera: el PRD obtuvo 70; el PAN 64 y el PT uno, en lo que se refiere a la renovación de la Cámara de Diputados. Mientras que a nivel de municipios se renovaron 631, de los cuales el PRI ganó 365; el PAN 156 y el PRD 106. “Sin duda la competencia se centra en los primeros tres partidos, consolidándose así una lógica tripartidista a nivel nacional. (...) Estos resultados hablan claramente del fin de sistema de partido hegemónico y la instauración de un sistema competitivo” (Becerra, Pablo Javier;1998:78). Coincido con Pablo Javier Becerra al afirmar que nuestro sistema de partidos ha dado un salto cualitativo, pues si bien fue clasificado como no competitivo, ahora nos encontramos frente a un escenario de competencia pluripartidista encabezado principalmente por tres fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD. Por lo que el sistema de partidos en México se está situando en una lógica multipartidista; y si bien Sartori distingue entre multipartidismo moderado y polarizado, cabe clasificar a México dentro del primer tipo debido a que no se trata de un sistema de partidos polarizado a nivel ideológico, sino más bien de fragmentación moderada.

Un tercer indicador de la democratización lo constituye la composición de la Cámara de Diputados, composición que quedó determinada a partir del proceso electoral de 1997, en donde se redujo el control que PRI había mantenido en dicha cámara ocasionado por la pérdida de la mayoría absoluta. De las 500 diputaciones que estuvieron en juego, el PRI obtuvo 239 diputados, es decir, el 47.8% de la Cámara baja; mientras que los cuatro partidos opositores (PRD, PAN, PT y PVEM) obtuvieron 261 diputados, es decir, el 52.2%, lo cual les ha permitido integrar un bloque parlamentario para contrarrestar la precaria

mayoría del partido gobernante. “De esa forma se ha convertido, por primera vez en su historia, en la minoría más grande de la Cámara baja (Becerra, Pablo Javier, 1998:88). Esto trajo consigo una Cámara de Diputados plural, modificando seriamente la tradicional relación de subordinación del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo. Esta composición plural en donde el Ejecutivo no gobierna en condición de mayoría parlamentaria es lo que se conoce como “*gobierno dividido*”, y un gobierno dividido es ya por definición, un formato democrático. Una consecuencia del gobierno dividido es que por primera vez el Poder Legislativo se convierte en un poder que comienza a servir de contrapeso a la preminencia del Poder Ejecutivo, es decir, las instituciones de poder político del régimen estarían comenzando a construir un equilibrio de poderes que contrarreste el desbalance que prevaleció mientras persistió la condición autoritaria del régimen.

Un aspecto adicional a considerar en el Poder Legislativo, y que tiene una importancia fundamental, es el que se refiere a las modificaciones que sufrió la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados “Se estableció un límite superior al partido mayoritario en el proceso de asignación de diputados de representación proporcional de tal manera que nunca pudiera rebasar el 60% de los legisladores (300 sobre un total de 500) y no pudiera tener un margen de sobrerrepresentación” (Becerra, Pablo Javier, 1998:87). De esta manera, ningún partido puede contar ahora con la “*mayoría calificada*” que es el requisito legal para poder introducir reformas constitucionales. Esta modificación a la cláusula de gobernabilidad, obliga al partido oficial a la negociación y a las coaliciones

parlamentarias, con el fin de aprobar no sólo reformas constitucionales, sino para implementar sus programas de gobierno.¹⁰

Pueden considerarse estas situaciones como indicadores de una auténtica democratización. La pérdida del control por parte de la presidencia de los procesos electorales, y la consiguiente autonomía que ha venido adquiriendo el IFE han garantizado el carácter competitivo en los procesos electorales. El paso de un sistema no competitivo a uno competitivo es una señal inequívoca de que el sistema de partidos en México está cambiando, hemos pasado de un sistema de partido hegemónico pragmático a un multipartidismo con fragmentación moderada, la consolidación de este multipartidismo encabezado por el PRI, el PAN y el PRD, supone una situación de pluralidad política. Por último, la configuración actual de la Cámara de Diputados trae consigo un escenario en donde las tres principales fuerzas políticas están representadas a nivel federal, con un Poder Legislativo que comienza a servir de real contrapeso hacia el Ejecutivo. En opinión de Héctor Aguilar Camín “asistimos al paso de un régimen político presidencialista discrecional, subordinador de los otros poderes, a un régimen de presidencialismo acotado, con independencia de los otros poderes. De un sistema de partido hegemónico con elecciones controladas a un sistema de partidos competitivo, lo que implica elecciones libres, no controladas por el gobierno y un poder legislativo independiente” (Aguilar Camín;1997:40). Por lo tanto, se puede considerar a los siguientes actores como los más importantes en la fase de democratización:

¹⁰ Cabe considerar no obstante, que si bien la Cámara de Diputados comienza a servir de contrapeso al Poder Ejecutivo, todavía existe un impedimento para la consolidación de un efectivo equilibrio de poderes. La Cámara de Senadores durante la LVII legislatura es todavía de mayoría priísta. Esto constituye todavía un

la institución presidencial sigue siendo el actor que promueve los cambios constitucionales, los partidos representados en el congreso, quienes comienzan a conformar un real contrapeso al Ejecutivo, (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM) el Poder Judicial, quien a través del Tribunal Federal Electoral es quien ahora se constituye en el órgano que califica y valida los procesos electorales, y el Instituto Federal Electoral, quien gradualmente consolida su autonomía con respecto al conjunto Estado/PRI/gobierno. Esta diversidad de actores son quienes están construyendo la institucionalidad democrática, y ahora no sólo es la iniciativa y competencia del presidente lo que determina la transformación del régimen.

Una vez que la democratización se ha puesto en marcha, se pueden enumerar los distintos efectos que ha sufrido el régimen político mexicano. He mencionado que entre los principales están la autonomía que ha venido adquiriendo el IFE, las transformaciones en el sistema de partidos y la composición plural del Congreso, originando un formato de gobierno dividido. Sin embargo cabe considerar otros efectos no menos importantes. Por un lado, tenemos una opinión pública cada vez más interesada en los asuntos de la política, ocasionando con ello una sociedad civil un tanto más crítica y, por consecuencia el desarrollo de una cultura política más sólida entre la ciudadanía, el aumento en la participación política de la sociedad civil es un indicador de ello. Cabe mencionar esto porque la participación es una condición necesaria de la democracia.

candado que permite al ejecutivo mantener cierto control sobre los asuntos que se deliberan en el Congreso, pues la Cámara de Senadores está facultada para aprobar iniciativas de ley y de reforma.

Otro factor novedoso en el desarrollo de la democracia en México es que el debate público entre actores políticos se ha establecido como un mecanismo que permite la confrontación de posturas ideológicas, a la vez que ha permitido a la ciudadanía reconocer a sus representantes. Robert Dahl considera que el debate público permite formular preferencias y programas de gobierno, as la vez que garantiza el derecho a los líderes a competir en busca de apoyo y luchar por los votos (Dahl;1971:15).

Sin embargo, entre las consecuencias que ha traído consigo la democratización, hay uno en el cual dedicaré gran parte de esta investigación. Se trata del comportamiento que ha tenido la institución presidencial durante el proceso de transformación del régimen. El papel desempeñado por la mencionada institución durante el periodo en que prevaleció el autoritarismo fue rígido y excluyente, mientras que su comportamiento en un entorno democrático ha obligado a la institución presidencial a redefinir su comportamiento. Este hecho, afecta directamente la estructura del sistema presidencialista mexicano redimensionando el margen de acción del cual el presidencialismo disponía, sobre todo, en su relación con los demás poderes públicos.

Por lo tanto, cabe considerar que las transformaciones en el régimen político han motivado una adecuación funcional en el sistema presidencialista; esta adecuación ha tenido lugar a través de la desconcentración de facultades presidenciales hacia otros órganos de poder facultados constitucionalmente para ejercer atribuciones que antes eran de la competencia exclusiva de la presidencia; dando lugar así, a una complementación institucional con

tendencia hacia un equilibrio de poderes a partir de una composición plural en las instituciones de poder político a nivel local y federal.

Para terminar este apartado, voy a considerar el acontecimiento del 2 de julio del 2000. Durante las elecciones presidenciales se presentó un fenómeno sin precedentes en la historia política de México: el Partido Revolucionario Institucional perdió la presidencia. En efecto, el ganador de la contienda fue el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada. El hecho de que haya ocurrido la alternancia a nivel presidencial trae consecuencias que difícilmente se pueden valorar en este momento, pues la derrota del PRI afecta no sólo al partido sino también a la presidencia y en general a la estructura que le dio forma al autoritarismo. Simplemente se puede mencionar que la democracia en el terreno procedimental parece haberse consolidado, pues la definición de reglas parece ya no constituir en lo general, una asignatura pendiente, ya que el hecho de que los resultados de la elección no le hayan resultado favorables al partido oficial, además de que éste no haya podido modificarlos, y el hecho de que los actores políticos los hayan aceptado, se puede dar por sentado que la democratización al menos en el terreno procedimental, ha concluido.

La alternancia a nivel presidencial devino como consecuencia de los múltiples factores que propiciaron el desgaste del conjunto Estado/PRI/gobierno que ya he desarrollado, pero que se consumaron una vez que la ciudadanía en libertad de sus derechos, decidió remover al partido que desde 1929 había gobernado.

Un aspecto que vale la pena subrayar es que el organismo encargado del proceso ha demostrado contundentemente no sólo su confiabilidad sino su autonomía. Desde el proceso electoral de 1997 - que no le favoreció al PRI - se intuía su independencia con respecto a cualquier interés partidista, sin embargo, con el proceso del año 2000, no sólo el Instituto Federal Electoral, sino en general, los organismos electorales estatales han actuado con certeza.

A raíz de estos acontecimientos, (en concreto de la derrota del PRI a nivel presidencial) se ha querido responsabilizar al presidente Ernesto Zedillo de la debacle priísta, pues algunos sectores del partido consideran que fue el propio presidente quien marcó cierta distancia para con éste, contrario al liderazgo que el presidente siempre había ejercido, por lo que algunos priístas consideran que el partido se ha quedado sin su líder formal y moral; algunos miembros de la corriente dura que siempre fueron renuentes a la democratización como Manuel Bartlett opinan que “el presidente Zedillo ya no es el jefe del PRI, y tampoco tiene la autoridad para decirse el priísta número uno, y por tanto, sería absurdo que él indicara una solución” (Bartlett, Manuel;2000:10). Aunado a esto, tres días después de la derrota del PRI, la renovación en la dirigencia del partido no se ha hecho esperar, y una vez más, apegado a su costumbre, el presidente Zedillo ha afirmado que no intervendrá en la designación del nuevo presidente del partido. Con ello, la gestión de Ernesto Zedillo habrá sido la que rompió con algunas de las principales reglas del presidencialismo mexicano, sobre todo en lo que se refiere a las facultades metaconstitucionales, pues no designó a su sucesor, ni tampoco lo hará con el presidente del partido; al no hacer uso de estas facultades, el liderazgo presidencial se ha reducido ahora sí, considerablemente.

Cabe decir que una vez que se ha presentado la alternancia, el siguiente paso del proceso democratizador será pactar el reemplazo de poder, pues tanto la elite que sale del poder como la que entra, habrán de definir las condiciones en que habrá de ocurrir la sucesión presidencial, con la particularidad de que por primera vez, el todavía partido oficial entregará la banda presidencial a un presidente de un partido opositor. Actualmente no estamos en condiciones de saber si será posible desmontar lo que queda del aparato autoritario, o si simplemente será sustituido. Por lo tanto, queda por identificar cómo será el funcionamiento del régimen en un entorno democrático.

De acuerdo a la tipología de Samuel Huntington, se puede considerar que la democratización en el caso mexicano se ha dado a través del reemplazo; los reemplazos son uno de las formas en que puede ocurrir la transferencia de poder y se caracteriza porque “la oposición es más fuerte que el gobierno y los moderados más que los extremistas. (...) Un sistema autoritario existe porque es más fuerte que la oposición. Es reemplazado cuando el gobierno se vuelve más débil que la oposición. De esta manera, los reemplazos requieren que la oposición acose al gobierno, e invierta el balance de poder a su favor” (Huntington;1994:120-136).

Incluso la idea que venía prevaleciendo en torno al sistema de partidos era que se había pasado de un sistema de partido hegemónico a un multipartidismo; sin embargo, los acontecimientos del 2 de julio del 2000 si bien refuerzan la idea de que a nivel local efectivamente hay un multipartidismo, a nivel federal el viraje ha sido hacia un bipartidismo.

La temporalidad que he elegido para esta investigación es de 1977 al 2000, por lo tanto, el impacto de las reformas constitucionales en la presidencia sólo va a considerar las cuatro gestiones priistas que tuvieron lugar en dicho periodo. Sólo trataré de identificar la forma en que fue decreciendo el liderazgo y la centralidad presidencial, hasta el momento en que el PRI pierde el poder. Por lo tanto, esta investigación no se ocupará del 2000 en adelante; insisto, sólo me interesa indagar cómo se fue debilitando la presidencia hasta la gestión de Ernesto Zedillo. De este problema me ocuparé más adelante. Por ahora, paso a considerar el papel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene en la conformación y transformación del régimen político.

3. LA CONSTITUCION POLITICA Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

3.1 LA FUNCION DE LA CONSTITUCION EN EL REGIMEN POLITICO

He mencionado que las transformaciones que ha sufrido el régimen político han sido posibles mediante las reformas a la constitución; de igual manera, la adecuación del sistema presidencial ha tenido lugar mediante este proceso de reforma. En este sentido, el papel que adquiere la constitución se vuelve fundamental, debido a que sólo a partir de las modificaciones de los órganos de poder político es posible emprender los cambios en el régimen.

Puede decirse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema de todo orden jurídico que expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder, y en la cual el pueblo soberano consagra las decisiones jurídicas y políticas fundamentales con apego a las cuales se deben organizar racionalmente al poder a fin de procurar un equilibrio entre orden y libertad (Patiño Camarena;1996:27).

Por lo tanto, la constitución habrá de determinar la composición de los poderes públicos, así como garantizar los derechos más elementales a los ciudadanos. Al menos éstos principios deben estar consagrados en cualquier constitución que se precie de ser democrática.

A su vez, cabe definir lo que es el derecho constitucional mexicano. Para Carpizo, se trata de la disciplina que estudia las normas que configuran la

forma y sistema de gobierno, la creación, organización, y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y garantizar al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica (Carpizo, Jorge;1980:291). Por lo tanto, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son creados y configurados por la misma constitución. “Entre los órganos de poder existen relaciones, y las que resultan entre Poder Ejecutivo y Legislativo configuran el sistema de gobierno que, con varias modalidades, principalmente será un sistema presidencial o parlamentario” (Carpizo, Jorge;1970:292).

Ahora bien, se pueden identificar algunos principios básicos que la constitución establece para darle forma al sistema presidencial y al régimen democrático. Estos principios son:

- a) La declaración de derechos humanos.- Está contenida en dos partes, las garantías individuales y las garantías sociales. Estas garantías se consideran condiciones necesarias para la construcción de un régimen democrático, pues ellas otorgan libertad de pensamiento, así como justicia e igualdad política.
- b) Soberanía.- La ciudadanía en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea; su voluntad decide la Constitución Política, y en la ley fundamental precisa qué características tendrán la república, el sistema representativo y el régimen federal.
- c) La división de poderes.- “La tesis mexicana, y que han seguido todas las constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un sólo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder” (Carpizo, Jorge;1970:452).

- d) El sistema representativo.- En México existe un Congreso con un sistema bicameral, en el cual los representantes son elegidos por la voluntad del pueblo. El sistema de representación en México ha sufrido invariablemente modificaciones sobre todo en lo que se refiere a composición y funcionamiento.
- e) El régimen federal.- El pacto federal en México define la forma de organización territorial, dicho pacto considera que el territorio mexicano está constituido por Estados libres y soberanos, pero unidos en una federación; por lo que las entidades federativas organizan libremente su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución, que es la unidad del Estado Federal.

Estos principios bien pueden considerarse como los elementos a partir de los cuales funciona el Estado mexicano, en concordancia con la Constitución Política.

Ahora bien, un aspecto que interesa para los propósitos de esta investigación, se refiere a los procesos de reforma. La reforma constitucional se ha constituido en el mecanismo a partir del cual han sido posibles las modificaciones en el régimen político. Cabe recordar que mientras perduró el sistema de partido hegemónico, el régimen autoritario y la preeminencia presidencial, las modificaciones al texto constitucional provenían de éstas instituciones.

Jorge Carpizo elabora una clasificación de reformas en donde ubica las variantes más importantes que ha sufrido el texto constitucional desde 1917:

1. Reformas únicamente de carácter gramatical.
2. Reformas para regresar al precepto original de 1917.
3. Reformas de artículos mal colocados.
4. Reformas que aumentan las facultades del Presidente de la República.
5. Reformas para federalizar diversas materias.
6. Otras reformas significativas.
7. Reformas con alcances positivos (Carpizo, Jorge;1970:310-311).

Dentro de las reformas significativas se pueden mencionar aquellas que han modificado el funcionamiento del sistema electoral. Sin embargo, al identificar las reformas que fortalecen al presidente, se pueden también agregar aquellas que acotan su poder, o bien, aquellas que otorgan mayores facultades a las Cámaras de Diputados y Senadores, así como a los organismos electorales. De hecho, las reformas a esas instituciones son las que han propiciado por un lado, la democratización del régimen, y por el otro, la adecuación funcional de la institución presidencial.

Partiendo de la idea de que el funcionamiento de todo régimen político es perfectible, sobre todo si éste se está transformando, la reforma constitucional se vuelve en una condición necesaria para emprender la adecuación. En consecuencia, el régimen político no implica inamovilidad, sino que por el contrario, supone una constante revisión de sus procedimientos.

Por otra parte, las etapas que determinan el proceso legislativo para modificar la constitución en México son seis: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. A continuación se describe cada fase:

- a) Iniciativa.- Para presentar una iniciativa o modificación de ley, los órganos a los cuales les compete son: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.
- b) Discusión.- Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.
- c) Aprobación.- Es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser parcial o total.
- d) Sanción.- Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las cámaras.
- e) Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación.
- f) Iniciación de la vigencia.- El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor (...) es el término durante el cual se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo (García Maynez, Eduardo;1992:54-55-57).

En estas fases del proceso legislativo, en donde sólo el Poder Ejecutivo y el Legislativo están facultados para promover reformas constitucionales, se debe subrayar que mientras prevaleció el régimen autoritario, las reformas emprendidas - sobre todo a partir de 1977 - no incidieron en gran medida para transformar las instituciones, la intención inicial no consistió en emprender una sustancial transformación que modificara de fondo al régimen político. Por lo tanto, durante el periodo de liberalización las reformas emprendidas se llevaron

a cabo a partir de los intereses del régimen autoritario, lo cual no generó efectos sustantivos en aras de una plena democratización.

3.2 EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO: 1977-1994

La forma de gobierno presidencial fue adoptada en México a mediados del siglo XIX, a partir del modelo estadounidense; desde entonces, este sistema es el que ha prevalecido constitucionalmente. El desarrollo del presidencialismo mexicano ha tenido lugar desde finales del siglo XIX y hasta el siglo XX, dado a que es durante éste lapso, cuando la presidencia queda consagrada como un poder público y supremo a nivel constitucional; por tanto, es en dicho periodo cuando el poder político se institucionaliza, y es a partir de su institucionalización, cuando se le atribuyen una serie de facultades y prerrogativas que van a conformar un sistema que concentra diversas funciones que tienen que ver con la dirección y ejecución del gobierno, delimitándose así, lo que se denomina “sistema presidencial”, pues en él confluye el espacio que concentra las diversas funciones de la presidencia. No obstante que el Poder Ejecutivo es un conglomerado de diversas instituciones, la institución presidencial es un poder unitario pues se deposita en una sola persona. Por lo tanto, el conjunto de prerrogativas constitucionales que determinan el funcionamiento presidencial y su comportamiento en relación con los poderes públicos y las Secretarías de Estado, conforman lo que se denomina “sistema presidencial”.

En opinión de Bernardo Bolaños “Este fenómeno de acumulación de facultades reguladoras o normativas en el presidente, se articula con otro: el crecimiento nacional y la tendencia descentralizadora producen que el Ejecutivo Federal tienda a desprenderse de actividades administrativas (la prestación de servicios públicos en forma directa)” (Bolaños, Bernardo;1994:117).

Cabe considerar que el fundamento institucional del sistema presidencial se encuentra en la Constitución Política; algunos de los elementos más distintivos que caracterizaron la adopción de un sistema presidencial fueron en opinión de Arnaldo Córdova: “en primer lugar, este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en segundo lugar, el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; en tercer lugar, el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses; en cuarto lugar, se mantiene y se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial; en quinto lugar, se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza” (Córdova, Arnaldo;1972:57).

Esta descripción de Arnaldo Córdova revela en gran medida la conformación y la forma en que opera el presidencialismo mexicano. Córdova considera que la sola facultad del presidente para canalizar políticamente los cinco elementos mencionados arriba, aunado a sus atribuciones legales, hacen que se considere a la presidencia una institución. “El presidente ha dejado de ser una persona. Es una institución. La asociación y los conflictos de las masas se han institucionalizado” (Córdova, Arnaldo;1972:57). Considero que estas cinco características mencionadas por Córdova definen con precisión el comportamiento de la institución presidencial en el México posrevolucionario.

Por otra parte, la forma en que se puede caracterizar el funcionamiento del sistema presidencial es atendiendo sus prerrogativas constitucionales, pues es ahí donde se encuentra el fundamento del funcionamiento presidencial, y es también ahí, donde se consagra su preeminencia. No obstante ello, una caracterización adecuada requiere no solamente tomar en cuenta los aspectos formales que dan forma al sistema presidencial, es indispensable identificar su comportamiento en el ámbito de la práctica política, pues es ahí, donde tiene lugar la explicación del comportamiento presidencial. No obstante, se puede considerar que en la práctica política, hay una deformación en el funcionamiento del sistema presidencial de acuerdo a lo que determina el texto constitucional. Esta desviación ocurre debido a que el comportamiento presidencial en relación con los poderes públicos, las Secretarías de Estado y los gobernadores estatales, adquiere una dinámica a veces distinta a lo que estipula la constitución. La relación entre el presidente y el aparato de gobierno, no siempre se reduce a lo que la constitución determina. Con ello, no necesariamente tienen lugar actos de inconstitucionalidad. Las relaciones de poder derivan casi siempre en acciones en donde el presidente se conduce con pragmatismo según sea el asunto a resolver. No es que el presidente actúe más allá de la constitución, sino que la inercia del sistema presidencial, a veces obliga al presidente a desviarse de sus atribuciones constitucionales en la toma de decisiones.

En el trabajo de Jorge Carpizo *"El presidencialismo mexicano"* el funcionamiento del sistema presidencialista se explica a partir de una lógica jurídica, el comportamiento del presidente está determinado por las facultades que le consagra la constitución. En base a ello, el amplio margen de maniobra

que dispone el primer mandatario en relación con los demás poderes públicos y la discrecionalidad con la que se conduce, tienen su explicación a partir de que el presidente es el líder indiscutible de una pirámide cuidadosamente jerarquizada, que incluye a toda la estructura de gobierno, incluido a su propio partido, ya que el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.

La mayoría de los estudios sobre presidencialismo coinciden en que se trata de una institución investida de poderes extraordinarios que imposibilita el equilibrio de poderes, aún cuando la constitución consagra la separación de los mismos. Esta preminencia de la institución presidencial está sin embargo, justificada. En opinión de Luis Aguilar, “En mucho la amplitud y la importancia otorgadas al Ejecutivo se deben a la memoria histórica entre los conflictos entre Poder Ejecutivo y Legislativo durante el siglo XIX, articulada conceptualmente por Emilio Rabasa (la Constitución y Dictadura de 1912). (...) La existencia de un partido dominante en el Congreso subordinado al presidente en su acción política, es el factor que explica bien que en los hechos, no ocurra una división de poderes antagónica sino orgánica (*consensual, not confrontational politics*)” (Aguilar Villanueva, Luis;1994:44-46).

En opinión de Ricardo Espinoza, durante el porfirismo y la etapa posrevolucionaria se encuentran las respuestas a la necesidad de garantizar un gobierno efectivo capaz de controlar y coordinar los intereses contrapuestos. “En ambos casos, la experiencia y las necesidades impuestas por contingencias internas y externas no parecían dejar otra opción viable en aras de la eficacia. (...) Pero si bien el porfirismo y la posrevolución coinciden en su afán de concentrar el poder en una sola figura, difieren en cuanto a su concepción y

construcción. El primero es propio de una estructura oligárquica y alejado de toda regulación constitucional; (...) el segundo reivindica un orden legal y funda una estructura política cuyo eje regulador es la figura presidencial preeminente” (Espinoza, Ricardo;1999:59).

Son varios los aspectos que deben tomarse en cuenta para comprender porqué la institución presidencial en México se conformó a partir de un Poder Ejecutivo fuerte. Se puede considerar que durante el periodo de modernización política en México - que fue justamente el momento posrevolucionario - es cuando se articulan las instituciones que dieron forma al Estado mexicano. Durante este periodo, que es el de la conformación del entramado que daría forma al sistema político, la centralización del poder se constituyó en una condición para garantizar la formación del poder político. Esta centralización política incluía justamente la composición de un órgano político investido de un gran número de facultades constitucionales, la institución presidencial se constituía así, en el eje regulador de todos los intereses. La preeminencia presidencial puede considerarse por lo tanto, como una justificación a la necesidad de consolidar un gobierno fuerte que garantizara la eficacia política y controlara los brotes de anarquía que tuvieron lugar durante el siglo XIX. A ello habría que agregarle otro actor político que traería una complementación institucional con la presidencia, en aras de consolidar la hegemonía: el Partido Revolucionario Institucional. Estas dos instituciones cumplieron una función fundamental durante el periodo de construcción del Estado mexicano. A estos dos factores, habría que agregarles un elemento más que se constituiría en un eficaz instrumento para obtener legitimidad y consenso: el corporativismo. Este mecanismo revela en gran medida, el control sobre los diversos sectores que

conformaban las grandes centrales del partido oficial. Por lo tanto, la institución presidencial y el partido oficial se constituyeron en las dos piezas centrales del sistema político, siendo el corporativismo, uno de los mecanismos privilegiados de control sobre los distintos sectores.¹¹ Con ello, el autoritarismo se institucionalizaba.

Para considerar el funcionamiento del sistema presidencial en una dimensión legal, deben reconocerse las facultades que la Constitución Política le otorga. Si partimos de la idea de que la existencia de un Ejecutivo fuerte era una condición necesaria para la modernización e institucionalización del sistema político mexicano, sobre todo en aras de consolidarlo, el gran número de atribuciones que constitucionalmente se le confieren, explican en gran medida su preeminencia.

Las facultades constitucionales más importantes que concentra la institución presidencial, le permiten incidir y decidir en los aspectos más importantes de la esfera pública del país, es decir, interviene en la planeación económica, en la ejecución de la política y en la regulación de conflictos que tienen lugar en la relación entre Estado y sociedad civil. Además de que es la figura central de su partido y de toda la estructura de gobierno.

A continuación se enumeran las facultades constitucionales de las cuales el presidente está investido:

¹¹ Además del corporativismo, se pusieron en marcha otros mecanismos como el agrarismo, el patriarcalismo, el clientelismo y el caciquismo que explican en buena medida la lógica del autoritarismo mexicano.

1. Facultades para nombrar y remover funcionarios:

- a) Libremente.- Nombra y renueva a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.
- b) Con la aprobación del Senado.- Nombra a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Agentes diplomáticos y Cónsules y oficiales superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea.

2. Facultades en materia de Defensa:

- a) Disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior.
- b) Disponer de la Guardia Nacional.
- c) Declarar la guerra, previa ley del Congreso.

3. Facultades en materia económica:

- a) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Enviar anualmente al Congreso las iniciativas de las leyes de ingresos y egresos de la Federación y el D.F.
- c) Establecer y habilitar puertos y aduanas.
- d) Otorgar en concesión el dominio directo de los recursos naturales y reglamentar la extracción y el uso de las aguas nacionales. Declarar zonas de reserva nacional.
- e) Administrar las actividades económicas prioritarias y estratégicas, monopolizadas por el Estado mexicano (petroquímica básica, comunicaciones, emisión de moneda entre otros).

4. Facultades en materia de relaciones exteriores:

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

5. Facultades en relación con el Poder Legislativo:

- a) Presentar iniciativas de ley.
- b) Vetar las leyes.
- c) Sancionarlas, promulgarlas, publicarlas y hacerlas cumplir.
- d) Reglamentar las leyes del Congreso para permitir su observancia en la esfera administrativa.
- e) Convocar a las Cámaras a sesiones **extraordinarias**.

6. Facultades en relación con el Poder Judicial:

- a) Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado y a los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados.
- b) El Ejecutivo mantiene Tribunales encargados de lo contencioso administrativo.
- c) Se encarga de resolver los conflictos en materias agraria y del trabajo en modo obligatorio para las partes. Para ello se mantienen tribunales especiales.

7. Facultades en materia de los Estados:

- a) Celebrar convenios para la operación, ejecución de obras y prestación de servicios públicos. Responder al llamado de la Legislatura del Estado o de su Ejecutivo, para protegerlos en contra de invasiones, sublevaciones o

trastornos interiores. Aunque la disposición atribuye esta facultad-obligación a los Poderes Federales, en la práctica ha sido el Poder Ejecutivo el encargado del uso de la fuerza en estos casos.

8. Facultades extraordinarias:

a) En casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, el presidente, de acuerdo con los Secretarios y el Procurador General de la República, y con aprobación del Congreso, podría suspender las garantías que fuesen necesarias. Siempre por tiempo limitado y por medio de prevenciones generales (Aguilar Villanueva, Luis;1994:72-73-74).

Más allá de éstas facultades, lo que ha centrado la atención de quienes han estudiado el sistema presidencialista mexicano son las causas que motivan su predominio.

Según Jorge Carpizo las causas del predominio presidencial se encuentran a partir de que:

- a) Es el jefe del partido predominante.
- b) El Poder Legislativo (compuesto por mayoría priísta) está subordinado al Poder Ejecutivo.
- c) La Suprema Corte de Justicia no se opone a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) Tiene una marcada influencia en la planeación económica.
- e) El ejército depende del Ejecutivo.

- f) Tiene una fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) Posee facultades metaconstitucionales.¹²
- h) Dirige la política exterior.

Para Ricardo Espinoza, la caracterización del gobierno presidencialista puede resultar incluso ambigua, dado que los presidencialismos “dan la impresión de ser un equivalente de regímenes con poderes equilibrados. Por esa razón, el carácter presidencialista del régimen mexicano queda mejor expresado en la fórmula: superpresidencialismo”¹³ (Espinoza, Ricardo; 1999:65).

Carpizo en cambio prefiere definir este predominio como “un ejecutivo fuerte” argumentando que el presidente es el centro del sistema político.

Otro aspecto en el funcionamiento del sistema presidencial mexicano, y que no tiene que ver con las facultades constitucionales, es el comportamiento del presidente en torno al sistema político. Para determinar éste comportamiento es necesario identificar cómo es la relación entre la institución presidencial, los órganos de poder público, los gobernadores y el partido oficial. La relación que establecen éstos actores políticos entre sí, conforman una parte fundamental del

¹² Carpizo define las facultades metaconstitucionales como “aquellas que están situadas más allá del marco constitucional”. Las principales facultades metaconstitucionales son: la designación de su sucesor, el liderazgo que ejerce en el partido y la designación de los gobernadores de las entidades federativas.

¹³ “El superpresidencialismo es un producto de varios componentes doctrinarios, empíricos, teóricos y prácticos. Si se examina el carácter de la institución presidencial, tanto en el aspecto institucional como especialmente en su práctica, durante los primeros años del nuevo régimen aparece una mezcla de elementos oligárquicos y centralistas que coexisten con la doctrina de separación de poderes, pero con un marcado desequilibrio real en favor del centralismo. La formalidad de la ley y el contenido de la retórica es revolucionaria, pero el tipo de poder con el cual el presidente es investido, lo distingue claramente del modelo estadounidense (Espinoza, Ricardo (1999) “Superpresidencialismo y régimen presidencial” en *La Ciencia Política en México*, Mauricio Merino coord. FCE, México.

sistema presidencial. Y es que es justamente, en esta relación en donde tiene lugar gran parte de la preeminencia presidencial, más allá de las enormes atribuciones legales.

En cuanto a la remoción de gobernadores, cabe considerar que la designación de éstos por parte del presidente, se constituyó en una práctica natural del presidencialismo mexicano (hasta que comenzaron a elegirse mediante procesos de selección más democráticos). Si bien el presidente elegía a los candidatos del PRI a gobiernos estatales, dichos candidatos competían en procesos electorales en situaciones que como ya se explicó, les eran favorables, al menos durante la etapa hegemónica del partido, por lo que se podía considerar al candidato del PRI como un ganador seguro. Además de esto, en situaciones de remoción de gobernadores, el presidente decide aquellos quienes deben ser separados de su cargo, así como a los sustitutos. Por lo tanto, su injerencia en cuanto a nombrar y remover discrecionalmente a los gobernadores de los Estados que componen el pacto federal, son atribuciones más allá del marco legal, que tienen que ver con la práctica política del sistema presidencial. En cuanto a su relación con el Poder Legislativo, se ha mencionado que el Poder Ejecutivo está investido primero, de un número mayor de atribuciones legales que los otros dos poderes (en este sentido su supremacía es cuantitativa); pero a la vez, las atribuciones presidenciales son las que mayor incidencia tienen en la vida del país, pues el presidente decide en materia económica, agraria, energética, laboral, internacional, entre otras. No obstante ello, el hecho de que la mayoría de los miembros tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores fueron en alguna época mayoritariamente priístas, los legisladores adoptaron también una posición de subordinación con

respecto al presidente. La preeminencia en este caso consistió en que las iniciativas de ley y de reforma que provenían del Ejecutivo, fueran aprobadas por mayoría (en este sentido la supremacía es cualitativa).

En el caso del partido oficial, se consideraba que el presidente era el líder indiscutible debido a dos cuestiones fundamentales: designaba tanto al presidente del partido como a su sucesor. En cuanto al primer caso, una vez que el presidente asumía su mandato, se convertía automáticamente en el jefe del partido, pues el cargo más importante dentro del partido es indiscutiblemente el de la presidencia, si la designación recaía exclusivamente en el presidente, se le estaba otorgando de facto prácticamente el liderazgo casi absoluto del partido.

En cuanto a la designación de su sucesor, puede afirmarse que quizá haya sido la facultad más importante dentro de las reglas no escritas del sistema presidencialista. Sobre esta decisión, seguramente existen influencias e intereses de diversos grupos y fracciones que la presidencia debía considerar, pero lo que nadie dudaba, es que la elección del sucesor era atribución exclusiva del presidente.

Se puede afirmar entonces, que los actores e instituciones más importantes del régimen autoritario se condujeron a partir de lo que el presidente determinaba. Cabe considerar, que mientras prevalecieron las instituciones autoritarias, el sistema presidencial funcionó por lo general en forma rígida y se condujo discrecionalmente. Sin embargo, considerando un contexto de democratización como el que atraviesa México, la institución presidencial ha cambiado sus

procedimientos y su comportamiento readecuando sus funciones demostrando así, su capacidad de adecuación frente a la tendencia hacia un equilibrio de poderes.

4. LA ADECUACION FUNCIONAL DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

4.1 UNA PERIODIZACIÓN DEL COMPORTAMIENTO PRESIDENCIAL 1977-2000

Ahora procedo a elaborar una caracterización de la institución presidencial del periodo 1977 a 1994, debido a que considero que conjuntamente a la transición democrática que experimenta México, el presidencialismo también ha visto afectado su comportamiento y funciones. Si bien se puede considerar que antes de 1977 el presidencialismo mexicano ya había sufrido ligeras adecuaciones, el carácter autoritario nunca se modificó. Por lo tanto, parto de 1977 porque considero evaluar dos fenómenos: la transformación del régimen político y la adecuación funcional del sistema presidencial. Cabe aclarar, que si bien estas dos situaciones de cambio no han ocurrido paralelamente, ni en los mismos tiempos, pues el proceso de transición inicia propiamente en 1977, mientras que para entonces el carácter autoritario de la institución presidencial no se cuestionaba, la transformación del presidencialismo ha sido gradual, al igual que la del régimen, aunque obedecen a velocidades y modalidades distintas.

Ahora voy a identificar los momentos que a partir de 1977 han caracterizado a la presidencia en relación a el aumento o disminución de poder. Para los primeros tres periodos me apoyo en una periodización elaborada por Alicia Hernández Chávez.

■ Durante 1976 la institución presidencial careció de la legitimidad de origen necesaria, ante la ausencia de pluralismo y competitividad electoral. Por lo

que José López Portillo refuerza los mecanismos que traerían consigo el acceso de los partidos opositores al Poder Legislativo. La reforma política de 1977 contribuyó a fortalecer la presidencia dándole a ésta, un carácter incluyente con respecto a las diversas fuerzas políticas intentando relegitimarse. Además de que deviene una “renovada centralización de competencias económicas del presidente mediante la expansión del sector público y el fuerte incremento del gasto público federal” (Hernández Chávez Alicia;1994:38). En este periodo no se discute la preeminencia presidencial. Sus enormes atribuciones operaban en forma discrecional, el carácter autoritario de la presidencia no se cuestiona. Es para entonces junto con el partido oficial, uno de los dos ejes del sistema político.

- Una nueva orientación en el funcionamiento de la institución presidencial ocurre a partir de 1982. “La renovación comienza durante la presidencia de Miguel de la Madrid y se caracteriza por una reducción del poder presidencial sobre la administración federal, una expansión relativa de las competencias del Congreso y el comienzo de la restitución de competencias a los estados” (Hernández Chávez, Alicia;1994:38). Fue en este periodo, cuando se sustituye el modelo económico estatista por uno de corte neoliberal, por lo que el Estado ya no centraliza en forma exclusiva las decisiones en materia económica. Esto trae consigo el desgaste y desintegración del sistema corporativo, ocasionando la pérdida de uno de los instrumentos más eficaces de legitimidad para el régimen. Con la llegada de Miguel de la Madrid la clase tecnócrata asume el poder, creando en un primer momento, las condiciones para que operase la economía de libre mercado con lo que la capacidad del Estado benefactor se reduce.

- “La tendencia renovadora se refuerza y acelera a partir de 1988. La crisis puso en tela de juicio la credibilidad de la presidencia y del sistema político por entero, y sólo se ha podido ir superando por medio de reformas económicas e institucionales que han reducido el tamaño y funciones del Estado, acotando, a su vez, los poderes del Ejecutivo, en especial en materia electoral” (Hernández Chávez, Alicia;1994:38). En esta etapa hay una reducción de poder a través de las reformas, aunque también hay un reforzamiento en la práctica política. Durante el periodo salinista, se generan algunas reformas sustantivas que van a acelerar el equilibrio de poderes y la conformación plural del poder legislativo, a la vez que se va a fortalecer la autonomía de los organismos electorales. La mayoría de las reformas en el sexenio de Salinas fueron de carácter cualitativo, aunque los efectos democratizadores de estas reformas, tendrán lugar en el sexenio de Ernesto Zedillo.
- En el actual sexenio de Ernesto Zedillo, las reformas en el diseño institucional no han sido la excepción. La redefinición de las facultades presidenciales, parece encontrar la tendencia hacia un efectivo equilibrio de poderes. Ello indica, una formal reducción del poder presidencial compensado por la desconcentración de algunas facultades, sobre todo electorales, y el establecimiento de una nueva relación entre Ejecutivo y Legislativo. En este periodo, el funcionamiento de la institución presidencial se adecua a un entorno cada vez más democrático. Ya no dispone de la mayoría en la cámara baja y ha desconcentrado sus facultades en materia electoral. Es decir, el alto margen de discrecionalidad con el que se condujo ha venido desapareciendo, obligándole a negociar con los partidos

representados en el Congreso los programas de gobierno y las iniciativas de ley y de reforma.

He tomado de Alicia Hernández Chávez la periodización que va de 1977 a 1994, en los dos primeros periodos me parece correcta; sin embargo la caracterización del periodo salinista me parece verdadera parcialmente. Si atendemos la dimensión exclusivamente legal, me parece que efectivamente las reformas en el diseño de las instituciones de poder político acotaron el poder presidencial. Si a ello agregamos la reducción en la capacidad del Estado para intervenir en la economía, sustituyéndose por un modelo de economía de libre mercado, bien puede considerarse que la centralización en la planeación económica por parte del Poder Ejecutivo se ha venido reduciendo. No obstante ello, cabría considerar que cuando Salinas de Gortari asume la presidencia, no tiene la legitimidad de origen debido a las irregularidades que se presentaron durante el proceso electoral de 1988; ello obligó a gestionar su legitimidad, y en ese sentido, la imagen presidencial se reforzó quizá como en ningún otro sexenio.

Ante el desgaste de la imagen presidencial, del partido oficial y el asenso de las fuerzas opositoras, Salinas de Gortari llevó a la práctica una política de mano dura aunque no necesariamente coercitiva, sobre todo frente a las fuerzas antirégimen, conformando así un gobierno de carácter excluyente con respecto al Partido de la Revolución Democrática, y no así con Acción Nacional con quien acordaba por medio de las consertaciones la aprobación de iniciativas presidenciales .

Considero por lo tanto, que a nivel legal, las reformas implementadas en el salinato además de afectar la composición y funcionamiento del régimen, incidieron directamente sobre las prerrogativas presidenciales reduciendo parcialmente su poder. Sin embargo, en la práctica política ocurrió un reforzamiento de la voluntad presidencial. En palabras de Arnaldo Córdova “la lucha por la democracia en México puede ser, al mismo tiempo, la lucha contra el presidencialismo y por una nueva constitución” (Córdova, Arnaldo;1988:97).

Si bien en 1977 arranca el proceso de transición con la liberalización política, y ésta sigue su curso en la gestión de Miguel de la Madrid, pero con Salinas de Gortari encuentra su límite. La institución presidencial en este periodo no sufrió transformaciones sustantivas, pues ni las reformas electorales, ni las que sufrieron los poderes legislativo y judicial, así como las tendientes a impulsar el federalismo, acotaron el poder presidencial. Aún con el desgaste de la imagen presidencial en aquellos tres sexenios, ninguno de los tres ex presidentes procedió a reforzar el equilibrio de poderes. Y es que a pesar de que la transformación del régimen ya estaba en marcha, los presidentes no quisieron romper una de las reglas que dio estabilidad al sistema político durante décadas: la centralidad y el liderazgo presidencial sobre las instituciones de poder político. Se temía que al reducir el poder presidencial, el régimen podría experimentar un vacío de poder y enfrentar una situación de ingobernabilidad, ante la falta de un real liderazgo. En este sentido, la transformación del régimen y la adecuación funcional de la presidencia no corrieron con los mismos tiempos. Durante el periodo 1977-1994 si bien las reformas electorales se daban una tras otra consolidando gradualmente la competitividad partidista, los poderes de la presidencia seguían siendo ilimitados; por ello, la atenuación de

su poder era una asignatura por resolver, pues mientras la figura del presidente siguiera siendo preeminente, la construcción del equilibrio de poderes era imposible.

Sólo hasta la gestión de Ernesto Zedillo ambos fenómenos corrieron paralelamente, ocasionando en el último año de la gestión Zedillista la derrota del PRI en las elecciones presidenciales. En la gestión de Zedillo se superó la liberalización dando paso a la democratización, a la vez que el presidente vio por vez primera disminuir su influencia al menos dentro de su partido. El hecho de no designar a su sucesor, ni nombrar al presidente de su partido después de la derrota electoral del 2 de julio del 2000, coloca a la presidencia en una situación de franca debilidad, pues rompe con la tradicional conformación Estado/PRI/gobierno que caracterizó al sistema político mexicano. Mientras que la corriente dura de su partido ha calificado al presidente de entreguista y sin capacidad ni autoridad para conducir a su partido argumentando que éste ha quedado sin brújula, el sector reformista en cambio, ha visto en el presidente Zedillo un demócrata que supo adecuarse a los tiempos políticos.

4.2 LA DECRECIENTE CENTRALIDAD DE LA INSTITUCION PRESIDENCIAL

He considerado que la apertura experimentada en 1977 fue concedida desde la presidencia, y he mencionado también que la intención inicial consistía en liberalizar al régimen autoritario. Sin embargo, si bien esta apertura afectaría en un principio la composición del Congreso, posteriormente y hacia 1988 otra institución que vería afectada su eficacia sería el Partido Revolucionario Institucional. Pero en ninguno de los dos sexenios se vislumbraron transformaciones sustanciales en la presidencia. Considerando que los dos pilares del régimen son el partido oficial y la institución presidencial, la transición democrática ha ido afectando gradualmente a estos dos pilares. El PRI experimentó una grave fractura en 1987 con la salida de la corriente democrática; en 1989 con el triunfo electoral del PAN en Baja California, paulatinamente se ha venido presentando la alternancia partidista en municipios, gubernaturas, capitales, congresos locales e incluso la Cámara de Diputados. Esta situación ha propiciado a que el partido oficial haya venido perdiendo su carácter hegemónico, y ello se puede considerar un efecto de la transición democrática.

En lo que respecta a la presidencia - la otra institución central del régimen -, si bien la transición iniciada en 1977 no lo afectó en gran medida, hacia 1988 el deterioro de esta institución fue evidente, tras el repunte de la oposición en el proceso electoral de aquel año. Sin embargo, el liderazgo e influencia presidencial no se vieron disminuidos. Durante el sexenio salinista, la demanda por democratizar al régimen se hizo más evidente (incluso Salinas de Gortari ha

sido el presidente que más reformas electorales llevó a cabo), la preeminencia presidencial permaneció intacta. Y sólo fue hasta el final de su gestión, cuando emprendió reformas constitucionales que no sólo iban a acelerar la democratización, sino que incluso, afectarían ya a la institución presidencial.

Si consideramos que uno de los requisitos de la democracia es el equilibrio de poderes, la presidencia no podía quedar exenta en este proceso reformista. Sin embargo ello conduciría a una situación inédita para el sistema político mexicano, pues uno de los pilares del régimen, la institución presidencial, se vería seriamente acotada, contrario a la tradicional existencia de un ejecutivo fuerte que prevaleció durante el periodo autoritario.

Al llegar al periodo 1994-2000, los efectos de la democratización han modificado sustancialmente tanto al partido oficial como a la presidencia. En este apartado voy a abordar la forma en que la institución presidencial se ha venido reconstruyendo frente a la tendencia hacia un equilibrio de poderes. “El debate mexicano contemporáneo no se detiene en los aspectos electorales, por amplios que éstos sean. El problema de fondo se refiere a un reequilibrio de poderes. Las nuevas formas de adjudicación, ejercicio y control del poder son las que constituyen ese reequilibrio. El sistema presidencial está en transición. Sólo unas pocas voces aisladas llegan a proponer un sistema parlamentario; pero muchas, incluidas las del partido en el gobierno, aluden a la necesidad de reformar la institución presidencial” (Valadés, Diego;1998:338).

He denominado esta reconstrucción del sistema presidencial como una “*adecuación funcional*”,¹⁴ y con ello quiero indicar que las competencias y facultades del presidente, habrán de redefinirse en una situación en donde los órganos de poder y los partidos políticos comienzan a adquirir un mayor protagonismo como resultado de un escenario pluralista. En opinión de Diego Valadés: “Hoy la evolución del sistema presidencial mexicano ha llegado a un punto en el que se hace imprescindible su reforma. Durante décadas la autoridad presidencial resultó funcional, en tanto que era el centro de imputación de un poder que transformaba los preceptos programáticos de la Constitución en hechos tangibles” (Valadés, Diego;1998:336).

Considerar sin embargo, que el periodo de Ernesto Zedillo es donde más ha sido visible el acotamiento de la institución presidencial, bien puede obedecer a dos cuestiones que valdría la pena tomar en cuenta. Por un lado, es posible considerar que las reformas constitucionales que afectan directamente la composición del régimen político, han contribuido significativamente a acotar su poder.¹⁵ En una dimensión legal, efectivamente el presidente a desconcentrado importantes facultades que anteriormente se consideraban de su exclusiva competencia. En este sentido, el impacto de las reformas han propiciado el acotamiento legal de la presidencia.

¹⁴ El concepto de “*adecuación funcional*” lo he tomado de Dieter Nohlen y significa “una línea de conducta tanto presidencial como del parlamento y de los partidos, que se desvíe de la práctica concentradora presidencial y persista en una línea delegatoria en distintas funciones de gobierno y de administración”. Dieter Nohlen (1998) “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas” en *El presidencialismo renovado. instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, pág. 107.

¹⁵ En este sentido, las reformas al Poder Ejecutivo no han modificado considerablemente su papel dentro del régimen; en realidad han sido las reformas a los poderes legislativo y judicial, así como a la legislación y los organismos electorales, las que le han restado competencias.

No obstante, se puede considerar que la disminución en la influencia y liderazgo de Ernesto Zedillo se debe más bien a cuestiones de personalidad, más allá del rediseño que han sufrido las instituciones. Basta tomar en cuenta las condiciones en que Zedillo llegó al poder. Como es sabido, la designación del actual presidente, tuvo lugar una vez ocurrido el acontecimiento de Lomas Taurinas, “la inesperada y anómala forma en que Zedillo accedió al poder podría hacerle menos oneroso el sacrificio de algunas de las facultades metaconstitucionales de la presidencia mexicana, y en esa medida, Zedillo podría aceptar el paso de un presidencialismo autoritario a otro democrático en México” (Crespo, José Antonio;1995:172).

Por lo tanto habría que considerar estos dos criterios para determinar las causas que han acotado el presidencialismo mexicano: *a)* la debilidad personal de un primer mandatario, y *b)* los límites institucionales de la presidencia.¹⁶ (Crespo, José Antonio). Así que es probable que estos dos factores estén operando para aminorar el liderazgo y centralidad del presidente en el proceso de cambio.

En lo que se refiere a la centralidad y liderazgo del presidente durante la transformación del régimen, se puede afirmar que una vez concedida la apertura de 1977, la preminencia presidencial es elevada. Fue la misma presidencia quien condujo la apertura, por lo tanto su influencia no se cuestionaba. Una vez que Miguel de la Madrid procede a continuar con la limitada apertura, el liderazgo durante el proceso de cambio no sufrió mayores variaciones, el presidente seguía controlando la modalidad del cambio. En el

¹⁶ Los límites institucionales son producto justamente de las reformas constitucionales que afectan directamente las instituciones de poder político.

sexenio de Salinas de Gortari, la preeminencia del presidente se reforzó aún más, no obstante que se trataba de los últimos momentos del régimen autoritario.

Con la llegada de Ernesto Zedillo, la influencia de la presidencia se fue reduciendo gradualmente, hasta que al final de su sexenio con la derrota electoral de su partido, quedó francamente debilitada¹⁷. Por lo tanto, los tiempos y la modalidad del cambio político ahora se han venido construyendo a partir de la negociación entre los principales actores políticos, y ya no mediante la iniciativa presidencial.¹⁸

Podemos considerar entonces que los ex presidentes José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, poseían rasgos de personalidad autoritaria y no precisamente democrática. En el caso de López Portillo, si bien fue él quien originalmente concedió la apertura, en realidad nunca existió una plena intención de democratizar al régimen, la apertura se debió como ya he dicho, a problemas de legitimidad y falta de consenso.

¹⁷ Debo aclarar que la decreciente centralidad y liderazgo de Ernesto Zedillo ha sido para con su partido, sobre todo en lo que se refiere a las facultades metaconstitucionales.

¹⁸ Cabe aclarar sin embargo, que la acotación del poder presidencial, así como su decreciente centralidad no habían restado influencia al presidente en las áreas que le confiere la titularidad, es decir, no había sido desplazado como la figura central del sistema político. Además el acotamiento de poder presidencial no necesariamente significa que haya perdido el protagonismo, sino que más bien se tiene que redefinir su funcionamiento, a ello me refiero cuando utilizo el término "*adecuación funcional*". Al respecto Dieter Nohlen propone tres acciones centrales: a) que el presidente, como jefe de Estado, participe en la consolidación democrática fomentando consensos políticos y sociales por encima de las diferencias políticas, b) que no existan bloqueos entre los órganos legislativo y ejecutivo y c) proteger la figura presidencial de los avatares cotidianos de la política. Nohlen, Dieter (1991) *Presidencialismo versus parlamentarismo: América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pág. 35. Aunque a partir la derrota del PRI en las elecciones del 2 de julio del 2000, algunas voces dentro del partido se han levantado para afirmar que efectivamente, ahora se trata de un partido sin liderazgo real.

En cambio, de acuerdo a la actual configuración del régimen, la distancia que Zedillo ha tomado para con su partido, su relación con el congreso, así como el carácter cualitativo de las reformas durante su gestión, se le puede clasificar como un presidente con rasgos de personalidad democrática, pues asumió el compromiso político con el cambio, ya que impedir la transformación del régimen en una situación insostenible, traería costos muy elevados.

Otro aspecto a considerar es la identificación que el presidente tiene con el compromiso de cambio político. El compromiso de cambio tiene lugar en dos niveles: a) el que el presidente adquiere con la clase política y b) el que el presidente adquiere con la ciudadanía. En el caso de López Portillo, se puede encontrar un compromiso en ambos casos, tanto para con los partidos políticos opositores y su mismo gobierno, así como para con la ciudadanía. Este compromiso queda reflejado con la reforma política implementada en su sexenio.

En cambio, con Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, se pudo constatar la falta de compromiso para emprender una apertura de mayor envergadura. Durante estas dos gestiones presidenciales, es claro que el costo de la tolerancia resultaba alto para los intereses del autoritarismo; sin embargo, y pese a que Salinas de Gortari accede al poder en condiciones adversas, prefirió retardar la democratización, alargando aún más la liberalización política. Si bien al final del sexenio salinista se producen reformas que van a tener un impacto definitivo en la democratización del régimen incluido el acotamiento del poder presidencial, estas reformas no van a producir sus efectos sino hasta el siguiente periodo presidencial. Salinas de Gortari no

asumió un verdadero compromiso ni con la clase política, ni con la ciudadanía “la liberalización política practicada por Salinas, habiendo sido quizá la mayor - cuantitativa y cualitativamente -, resultó insuficiente para evitar la esperada crisis de fin de sexenio, la cual, por su magnitud, dañó la espina dorsal del régimen de partido hegemónico” (Crespo, José Antonio;1999:83).

En cambio, en el caso de Ernesto Zedillo encontramos un mayor compromiso con el cambio político. Ha sido en el periodo 1994-2000, donde se han concedido a la oposición partidista mayores espacios de negociación para la construcción de las nuevas reglas, a la vez que los organismos electorales se han ciudadanizado. A diferencia de la limitada apertura que se estableció con la liberalización, el momento de la democratización se ha presentado en la administración de Ernesto Zedillo, culminando con la alternancia partidista, demostrando que su gestión se consolidó la democracia al menos en el terreno procedimental.

Se puede concluir entonces que la centralidad y liderazgo, la identificación y el compromiso con la transformación del régimen por parte de la institución presidencial, ha resultado variable en los cuatro sexenios que he atendido. De 1977 a 1994 estamos frente a un régimen autoritario que apenas se flexibiliza, y que además lo hace con la intención de recuperar la legitimidad perdida. Mientras que de 1994 en adelante la transformación del régimen y la adecuación funcional de la presidencia corren paralelamente, siendo al final del sexenio de Zedillo cuando han concluido los dos procesos: el de democratización y el de equilibrio de poderes.



UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

TÍTULO DEL TRABAJO:

“REFORMAS CONSTITUCIONALES Y FACULTADES PRESIDENCIALES EN LA TRANSICIÓN A
LA DEMOCRACIA DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO (1977 – 2000)”

TESIS QUE PRESENTA EL ALUMNO:

ALBERTO ESCAMILLA CADENA

MATRICULA:

98382520

PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAESTRO

ASESOR:

MAESTRO: VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN.

SEPTIEMBRE DEL 2000

v. 2

Victor Alarcón Olguín
10 abril 2001

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD: IZTAPALAPA
MAESTRIA EN ESTUDIOS SOCIALES
LINEA: PROCESOS POLITICOS
PROYECTO DE TESIS DOCTORAL
TRIMESTRE: 2000 - P
NOMBRE: ESCAMILLA CADENA ALBERTO

TEMA :

**Reformas constitucionales y facultades presidenciales en la transición a la
democracia del régimen político mexicano (1977 - 2000)**

Julio de 2000

TEMA

225266

A partir de reconocer que el régimen político mexicano muestra una gradual transformación de reglas, métodos, procedimientos e instituciones que se construyeron como parte del proyecto posrevolucionario y que prevalecieron durante casi setenta años; desde la coyuntura actual es posible incluir a nuestro país en el grupo de naciones que experimentan una transición política. Y es que justamente en México, está teniendo lugar el tránsito de un régimen político con características autoritarias, hacia uno de tipo democrático.

Un aspecto poco valorado de las transiciones a la democracia consiste en que las instituciones de poder político sufren una serie de modificaciones tanto en su composición como en su funcionamiento, pues al reformar las instituciones, se crean nuevas reglas que van a dar forma al entramado institucional de corte democrático. Por lo que la instauración de una democracia requiere necesariamente un nuevo orden constitucional.

De acuerdo con los estudios de caso de transición a la democracia, se ha podido notar que los caminos que las naciones emprenden hacia la democratización, en casos como las dictaduras del cono sur de América o el bloque de Europa oriental, son distintos y obedecen a particularidades propias y específicas. Pero en casi todas las experiencias se ha confirmado una constante: el orden constitucional se reforma, y como consecuencia el procedimiento de las instituciones políticas y el comportamiento de los actores también.

El caso mexicano no es la excepción; el origen del proceso de transición data de 1977 cuando por iniciativa del entonces presidente José López Portillo, el gobierno mexicano implementó una serie de reformas constitucionales que tuvieron el objetivo en un primer momento, de liberalizar el régimen autoritario a partir de reformar el sistema electoral. Estas reformas consolidaron el reconocimiento por la vía legal de los partidos políticos opositores, concediéndoles limitados espacios de representación en el Poder Legislativo.

Esta estrategia de apertura es definida en la literatura sobre las transiciones como liberalización política; y una vez iniciada en el periodo de José López Portillo, dicha estrategia tuvo su continuidad tanto en la gestión de Miguel de la Madrid como en la de Carlos Salinas de Gortari, mediante el mecanismo de la reforma política. Sin embargo, la liberalización se instrumentó inicialmente como una apertura limitada, puesto que no garantizaba un real equilibrio de poderes, ni procesos electorales equitativos. En una primera instancia, la apertura no incidió en gran medida en el régimen político, el sistema presidencial permaneció con sus características autoritarias y el partido hegemónico también. Se puede considerar entonces, que el periodo de liberalización del régimen autoritario comienza hacia 1977 y termina aproximadamente en 1994, abarcando los tres periodos presidenciales ya mencionados.

Cabe decir que algunos de los cambios más sustanciales en el proceso reformista emprendido en 1977, han afectado la hegemonía del régimen en el largo plazo, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento y composición de los principales órganos de poder, así como en el sistema de partidos. Uno de los objetivos de la liberalización política fue que mediante ésta estrategia, el gobierno mexicano intentó

reproducir la legitimidad que gradualmente venía perdiendo, debido al deterioro que venían sufriendo sus tradicionales mecanismos de dominación.

225266

Es hasta la gestión de Ernesto Zedillo, cuando comienzan a presentarse una serie de indicadores que permiten vislumbrar un real equilibrio de poderes, así como condiciones efectivas de competencia en el sistema electoral. A diferencia de la política de liberalización impulsada desde 1977 hasta aproximadamente 1994, el momento actual se caracteriza porque la redefinición de las reglas con las que va a operar el nuevo diseño institucional se realiza mediante la negociación y el acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista y el Partido del Trabajo, y ya no exclusivamente por algunas de las instituciones que representaban al régimen autoritario: el Poderes Ejecutivo y el partido oficial. Una vez que tuvo lugar la reforma electoral de 1996 consensada por los principales partidos políticos, durante la elecciones federales de 1997, el partido del presidente - el Revolucionario Institucional - no consiguió la mayoría absoluta (producto de los resultados del proceso electoral), ni la mayoría calificada (producto de la cláusula de gobernabilidad fijada desde 1996 dentro de la Cámara de Diputados y Senadores); por lo que a partir de este hecho, se comienza entonces a redefinir el equilibrio de poderes y la competitividad electoral. Esto constituye a diferencia de la apertura limitada que se estableció con la estrategia de liberalización, una transformación cualitativa en los métodos y procedimientos tradicionales que caracterizaron al régimen autoritario.

presidencia por lo tanto, ha tenido un efecto sustancial: que en la definición de las nuevas reglas se incluye a una diversidad de actores políticos mucho más considerable que la limitada apertura que se estableció con la liberalización. Se puede hipotetizar entonces que el proceso de transición ya no está controlado por la presidencia, sino que ahora es producto de negociaciones.

Si el proceso de transición ya no está controlado desde la presidencia, entonces ahora se construye a partir de la negociación entre los principales actores políticos.

En lo que se refiere a la institución presidencial, se desprenden las siguientes hipótesis particulares:

Durante el periodo 1977-1994 la institución presidencial se mantiene como una figura rígida y autoritaria cuyo margen de maniobra para monopolizar y dispensar sobre las iniciativas de reforma constitucional es amplio.

Hacia el final de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la institución presidencial va a sufrir una redefinición en su comportamiento; sin embargo, los efectos de estas reformas se harán visibles sólo hasta la gestión de Ernesto Zedillo. Por lo tanto:

la serie de reformas constitucionales implementadas durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, van a acelerar y configurar un escenario plural para con su sucesor Ernesto Zedillo.

HIPOTESIS

Algunos de los casos de transición a la democracia se explican a partir del siguiente esquema que contiene las fases del proceso de transición: liberalización - democratización - consolidación - sustentabilidad.⁴ Para el caso de México, considero que los dos primeros momentos se han presentado. La estrategia de liberación fue concebida como una apertura institucional e implementada desde la presidencia durante 1977, su objetivo era recuperar la legitimidad y el consenso que venía gradualmente perdiendo el gobierno mexicano, dicha estrategia tuvo su continuidad hasta aproximadamente 1994. Por lo tanto, la presidencia nunca perdió el control ni los tiempos de dicha liberalización, esto significa que es una transición controlada desde la presidencia. Se ha mencionado que por iniciativa de la figura presidencial, se emprendió un proceso reformista que en un primer momento no generó efectos sustanciales en el régimen autoritario.

Por lo tanto, se desprende la siguiente hipótesis general:

si el costo de mantener instituciones autoritaria es alto, pues el régimen ya ha cumplido con las necesidades funcionales que lo llevaron a su establecimiento, entonces habrá mayor tolerancia siguiendo un camino desde la transformación interna del mismo régimen hacia una institucionalidad democrática.

Si suponemos que la estrategia de liberalización se agotó hacia 1994, ello me lleva a pensar que hemos atravesado la frontera que divide la liberalización con la democratización aproximadamente en aquél año. La apertura concedida desde la

⁴ Véase O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1986) *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas vol. IV*, Paidós, Argentina.

Por lo tanto, la liberalización política ha quedado superada desde 1994, dando paso a la democratización del régimen a partir de aquél año aproximadamente, quedando como asignatura pendiente la fase de consolidación democrática.¹

Cabe decir que la transición democrática que experimenta México, ha traído consigo diversos efectos que inciden directamente en la composición y funcionamiento del régimen político, el problema que he elegido para abordar esta investigación es la adecuación y redefinición del comportamiento presidencial en un contexto donde se está construyendo la democracia, pues considero que el proceso de apertura política ha tenido un impacto considerable sobre el sistema presidencial. Hay que considerar sin embargo, que fue la misma presidencia quien llevó a cabo la liberalización, sin embargo, una vez que el proceso ha entrado en su segunda fase: la democratización, la institución presidencial ha venido modificando su comportamiento y función, como consecuencia del nuevo orden legal que se viene construyendo. Sin embargo se ha podido notar que pese a éste acotamiento en su poder, el presidente no ha sido desplazado en ningún momento, ni se ha mantenido al margen de las decisiones e iniciativas que inciden directamente en el cambio político, ni tampoco se ha reducido su influencia.

En este nuevo escenario, las Cámaras de Diputados y Senadores, el Poder Judicial, el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos opositores, ahora influyen directamente en el proceso de reforma y construcción de reglas con el objeto de democratizar el régimen. Como consecuencia de ello, la institución presidencial se encuentra en una etapa de refuncionalización, pues el alto grado de discrecionalidad

¹ La consolidación democrática se presenta cuando las reglas que se han establecido, ya no constituyen motivo de negociación, redefiniciones, ni impugnaciones. En este sentido, los actores políticos acatan y reconocen el

con el que procedió mientras existió el régimen autoritario, se ha venido reduciendo, trayendo consigo la inclusión de nuevos actores políticos en la construcción de la democracia.

Cabe decir, que tanto el proceso democratizador como la transformación del sistema presidencial, han obedecido a velocidades y tiempos distintos, pues en ninguno de los dos casos los cambios han sido simultáneos. Mientras que la liberalización del régimen político se presenta a partir de 1977 y dura hasta 1994, la democratización se hace visible a partir de 1994 con la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia. Por su parte, la institución presidencial se mantiene como una institución rígida y con el control de las iniciativas de reforma desde 1977 y hasta 1994, mientras que la liberalización del sistema presidencialista se hace visible hacia el final el periodo salinista particularmente hacia los dos últimos años de su gestión (1993-1994), para así dar paso a una presidencia acotada con la tendencia hacia un equilibrio de poderes de 1994 en adelante.

JUSTIFICACION DEL TEMA

El estudio de la transición a la democracia del régimen político mexicano plantea de entrada algunos puntos que le convierten en un asunto de largo plazo. Pese a la considerable producción escrita sobre el tema,² en realidad ha sido poco evaluado dentro del ámbito politológico el papel del presidente como legislador constitucional, y en general como un actor que monopolizó las iniciativas de reforma. La literatura sobre el tema de la transición democrática nos ofrece estudios de caso en donde ha sido posible construir explicaciones teóricas sobre las transformaciones de los

nuevo orden constitucional sin cuestionarlo, cuando esta situación se presenta, la democracia se ha instaurado.

régimenes políticos: Gianfranco Pasquino para el caso italiano, Julián Santamaría para el caso español, Manuel Antonio Garretón en el caso chileno, por citar algunos. Por esta razón, considero necesario elaborar una interpretación teórica para el caso mexicano, ya que a diferencia de otras experiencias de democratización, el régimen político mexicano no viene de una dictadura, ni su democratización ha estado influida por el ambiente internacional, ni tampoco se ha dado por medio de una revolución. Por el contrario, la democratización en México se ha construido a partir de un proceso reformista dirigido en un primer momento por la figura presidencial, y posteriormente ha sido negociada por los principales actores políticos, incluidas las fuerzas opositoras. Ello requiere de una teorización que explique el particular caso de la transformación del régimen político mexicano.

Igualmente, considero que la explicación sobre las transformaciones que ha sufrido la institución presidencial en su relación con los demás actores políticos y sus efectos en la transición a la democracia no han sido sistematizados lo suficiente. En cambio, el tema de la democratización ha sido abordado privilegiando a los partidos políticos y a los organismos electorales. Las transformaciones del régimen político se han analizado particularmente a partir de las reformas en el sistema y la legislación electoral.³

Por lo tanto, la propuesta de mi trabajo es abordar la adecuación y redefinición del sistema presidencial en un contexto de democratización, a partir de reconocer precisamente que los cambios en el régimen político han emanado de la misma presidencia. A la vez que considerar que ha sido a través del proceso de reforma

² Véanse los trabajos de José Antonio Crespo, Lorenzo Meyer, Leonardo Valdés, Pablo Javier Becerra, Víctor Flores Olea, entre otros.

³ Al respecto están los trabajos de Leonardo Valdés, Juan Molinar, Silvia Gómez Tagle, José Woldenberg, entre otros.

política la forma en que se está concretando el cambio de régimen. Por lo tanto, la constitución política se ha constituido el instrumento mediante el cual el presidente ha orientado el rumbo de la transición hacia la democracia, provocando así nuevos comportamientos y roles tanto en los partidos políticos, como en los órganos de poder político.

Es necesario aclarar para efectos de esta investigación, que el objeto de estudio consiste en evaluar el impacto de las reformas constitucionales en la institución presidencial. Para ello, voy a considerar una diferencia entre los términos “Poder Ejecutivo” e “Institución Presidencial”. De acuerdo al texto constitucional el Poder Ejecutivo se desconcentra en varios organismos para su funcionamiento, ello con el fin de manejar las distintas áreas que competen al Poder Ejecutivo, el titular de dicho cargo cuenta con una serie de colaboradores, órganos y procedimientos que se constituyen en el gabinete de gobierno, quienes tienen a su cargo las diversas Secretarías de Estado; a la vez que también en los gobiernos estatales se delegan funciones del ejecutivo. Por lo tanto, los miembros del gabinete, el aparato de la administración pública y los gobernadores estatales conforman lo que se conoce como Poder Ejecutivo. Mientras que la Institución Presidencial es un poder unitario que recae en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Las áreas que conforman el Poder Ejecutivo son: a) la Presidencia de la República, b) las Secretarías de Estado y c) los Departamentos Administrativos (Carpizo, Jorge; 1978:69). Por lo tanto, en esta investigación el Poder Ejecutivo se va a delimitar exclusivamente a la figura presidencial, sin considerar otras áreas de competencia. Una vez aclarado, cabe precisar que siempre se hará referencia a la institución presidencial y no al Poder Ejecutivo.

La caracterización más aceptada del sistema político mexicano es la de un régimen que contiene dos componentes básicos: una institución presidencial dotada de un enorme número de facultades tanto formales como informales, y un partido oficial de tipo hegemónico. (Carpizo; 1978:26), lo cual se traducía en un régimen político de carácter autoritario.

Sin embargo, una vez que la reforma política se ha venido desarrollando, la gradual conformación de un régimen democrático ha propiciado un efecto significativo: que la misma presidencia ha quedado inserta en la dinámica democratizadora. Es decir, el impacto de la reforma política ha afectado a la misma presidencia.

Una vez que José López Portillo liberaliza el régimen político en 1977, y a su vez ésta liberalización continúa durante el periodo de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, la institución presidencial se mantuvo durante este mismo periodo (1977-1994), como una instancia rígida, al tiempo que concentraba el monopolio de las iniciativas de reformas constitucionales. Por lo tanto, existía por un lado un régimen autoritario experimentando una apertura, y por el otro, una preeminencia presidencial. Y es sólo hasta el final del periodo salinista, cuando el sistema presidencial y el régimen político comienzan a democratizarse, pues las reformas implementadas durante la gestión salinista, van a generar efectos sustanciales en las funciones del presidente y en la composición del régimen, pero los efectos no serán visibles durante su periodo, sino hasta la siguiente gestión de Ernesto Zedillo. Por lo tanto, es durante el periodo 1994-2000 cuando se presenta una adecuación en las funciones de la institución presidencial y una plena democratización en el régimen.

PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

Durante el sexenio de José López Portillo, la serie de reformas constitucionales implementadas tenían como objetivo conceder una apertura institucional que flexibilizara el carácter autoritario del régimen, mediante una estrategia liberalizadora cuya necesidad obedece, entre otros elementos, a problemas de legitimidad, pérdida de consenso, incremento de presiones sociales que se manifiestan a través de la opinión pública, y de problemas en el funcionamiento del modelo económico. Esta política de liberalización se lleva a cabo como un aparente intento de permitir el acceso de minorías parlamentarias representadas por la oposición, así como para ampliar los derechos políticos ciudadanos. El gobierno de José López Portillo comenzó por modificar algunas reglas propias del autoritarismo mexicano. Al intentar institucionalizar la oposición como vía de relegitimación, el gobierno mexicano aprobó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) implementada por el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, con lo que se hace visible el primer momento del proceso de transición: la liberalización política.

Durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid continúa este proceso reformista. Se da lugar a una nueva conformación del Congreso y se limitan las mayorías parlamentarias. La liberalización continúa siendo una apertura limitada, pues en este periodo se presentan los primeros triunfos electorales de la oposición los cuales casi nunca fueron reconocidos por las autoridades electorales. Ello motivó que el presidente Miguel de la Madrid aplazara la democratización del régimen político, prolongando así la estrategia de liberalización.

En lo que respecta a la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari el proceso reformista siguió en marcha, y ante nuevos triunfos electorales de la oposición, el

gobierno salinista y su partido tuvieron que negociar con las dirigencias de los partidos opositores, en especial con el Partido Acción Nacional, estableciendo soluciones de cúpula a las que se les denominó “concertaciones”. Tal fue el caso de Guanajuato; no obstante, los triunfos electorales a nivel municipal fueron respetados en lo general durante la gestión salinista. Por otra parte, cabe subrayar que durante éste periodo, la discrecionalidad con la que se condujo la presidencia se llevó a sus límites, aunque posteriormente vendrían sustanciales reformas encaminadas a acotar las competencias presidenciales.

225266

Es posible notar que durante estas tres gestiones presidenciales, la estrategia liberalizadora se intentó prolongar al máximo, postergando así la democratización del régimen indefinidamente (Crespo, José Antonio; 1999: 84). La negociación parecía ofrecer una receta que podía utilizarse en muchas ocasiones para enfrentar los constantes desafíos de legitimidad.

Es al final de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, cuando la estrategia de liberalización comienza a encontrar sus límites históricos. El escenario que se presenta en 1994 parece corroborar este hecho: el primer día del año aparece el levantamiento armado en Chiapas conducido por el EZLN; en marzo es asesinado el candidato del partido oficial a la presidencia, y por último, el llamado “error de diciembre” traería consigo una de las peores crisis económicas que ha tenido que afrontar el gobierno mexicano en los últimos años.

Es a partir de 1994, cuando la liberalización parece haber concluido y por el contrario, comienzan a presentarse signos claros de democratización. Un indicador que muestra que efectivamente nos encontramos ya no en el momento de la liberalización, sino en

la democratización, es que a partir de la reforma electoral de 1996, negociada por todos los partidos, el IFE fue dotado de mecanismos que le han otorgado cierta autonomía; por lo que el sistema electoral comienza a mostrar un grado de confiabilidad del cual carecieron los procesos electorales anteriores. Aún cuando la reforma electoral de 1996 no ha sido definitiva, sus alcances han impulsado el proceso de transición a la democracia en nuestro país.

Por otro lado, el hecho de que los comicios ya no permitan un virtual monopolio político del PRI, dado el avance de la oposición, y que el resultado de las elecciones de 1997 no resultaron favorables al partido oficial, constituyen el indicador que ha sido aceptado de manera más generalizada por los teóricos que sostienen la distinción analítica entre liberalización y democratización (Crespo, José Antonio;1999:85). El sistema de partidos a nivel federal ha pasado de ser hegemónico no competitivo, a uno de carácter predominante y competitivo. Mientras que a nivel local la tendencia es visiblemente hacia un multipartidismo de tipo moderado.

Por lo tanto, el PRI ha tenido que enfrentar los procesos electorales de 1997 en adelante, bajo una lógica competitiva tanto a nivel local como a nivel federal. Esto significa que se establece una nueva relación entre poderes públicos, dada la nueva conformación de éstos, pues la institución presidencial ya no gobierna en situación de mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que automáticamente cambia no sólo la configuración del régimen político y el sistema de partidos, sino también los métodos y prácticas políticas tradicionales que venían prevaleciendo.

Frente al escenario democrático que se ha venido conformando, la presidencia ha sufrido una serie de transformaciones durante el periodo (1994-200). De acuerdo a ello:

la institución presidencial se encuentra en una etapa de adecuación funcional en la cual algunas de sus competencias se han venido desconcentrado hacia otras instituciones y actores del régimen político.

De acuerdo a lo arriba expuesto, suponemos que la Institución Presidencial ha comenzado a adquirir un protagonismo distinto en el proceso de transición a la democracia.

A partir de ello, se desprende una última hipótesis general:

Mientras que el proceso de apertura en el régimen político tiene su origen hacia 1977 y comienza a democratizarse hacia 1994, la adecuación funcional del sistema presidencial apenas ocurre de 1994 en adelante, por lo que obedecen a tiempos y velocidades distintas.

OBJETIVOS

Si consideramos que México está experimentando una transición hacia la democracia, significa que la institución presidencial, el Congreso, el Poder Judicial, los organismos electorales y los partidos políticos (que en su conjunto conforman las principales instituciones del régimen político) están adquiriendo un protagonismo distinto.

Sin embargo, esta investigación pretende abordar exclusivamente el impacto de las reformas constitucionales en la institución presidencial producto de los cambios en el régimen político. Para ello, se requiere aclarar dos cuestiones fundamentales. Una se refiere a los cambios que provienen desde la presidencia, es decir, las iniciativas de reforma que emanan de la presidencia. Por lo tanto se va a considerar cuál es el origen que motiva al presidente modificar el texto constitucional, es decir, en qué contexto de coyuntura se generan las reformas. Un segundo aspecto consiste en definir cómo estos cambios dentro del régimen producto de la reforma política, han afectado a la presidencia como consecuencia de la inercia democratizadora que experimenta el régimen político.

Por lo tanto, se estarían contemplando dos objetivos generales:

1) Identificar cuáles han sido las reformas constitucionales implementadas desde la presidencia, y cómo éstas han generado cambios en el régimen político.

1.1) Indagar cómo estas reformas constitucionales han afectado el comportamiento de la institución presidencial redefiniendo sus competencias. Este objetivo pretende explicar el problema teórico de la investigación: la adecuación funcional del presidencialismo mexicano, a partir de un contexto en donde se está construyendo la democracia.

Dado que el actor que elegido es la institución presidencial, y que el contexto en que me voy a apoyar es la transición democrática, la condición que se requiere para transformar tanto régimen político como institución presidencial, son las reformas constitucionales. Por lo tanto, el marco teórico de la investigación habrá de dividirse en dos partes, en una voy a desarrollar la literatura internacional, mientras que en la

otra se voy a revisar la literatura sobre el caso mexicano, en relación con los tres temas en cuestión: transiciones democráticas, sistemas presidenciales y derecho constitucional.

Para abordar *teóricamente* los procesos de transición a la democracia, el sistema presidencialista y el papel de la constitución en la transformación de los regímenes políticos, los objetivos particulares serán los siguientes:

2) Distinguir cuáles son las modalidades de los procesos de democratización, así como identificar cada una de sus fases: liberalización, democratización, consolidación y sustentabilidad. Explicar cómo cambian los regímenes políticos.

2.1) Elaborar una caracterización de los sistemas presidenciales, a partir de sus atribuciones y competencias; a la vez que identificar los tipos de presidencialismo que se han desarrollado.

2.2) Determinar cuál es la función de la Constitución en la conformación de los regímenes políticos; así como indagar cómo se lleva a cabo el proceso legislativo para emprender reformas constitucionales.

Para explicar la transición democrática, el sistema presidencial y la función de la Constitución Política *en el caso mexicano*, los objetivos particulares serán los siguientes:

3) Elaborar una teorización que explique la modalidad de la transición democrática del régimen político mexicano, distinguiendo los límites entre liberalización política y democratización.

3.1) Elaborar una caracterización del sistema presidencialista mexicano de acuerdo a sus facultades constitucionales, la práctica política en su relación con el poder legislativo, su partido, su gabinete y los gobernadores estatales.

3.2) Describir cómo la Constitución política se ha constituido en el referente para diseñar las instituciones de poder político; a la vez que demostrar que el texto constitucional ha sido el instrumento con el cual el presidente se ha valido para orientar el rumbo de la transición democrática.

Para explicar la parte empírica sobre las transformaciones en el sistema presidencialista a partir de las reformas constitucionales, se van a dividir los periodos de estudio de la siguiente forma: el periodo 1977-1988 constituye la etapa del presidencialismo autoritario y de monopolio de las iniciativas constitucionales. El periodo que va de 1988 a 1994 es identificado como la liberalización de la institución presidencial. Y por último, el periodo 1994-2000 como el momento en donde comienza a hacerse visible el equilibrio de poderes.

Por tanto, para abordar la primera parte que constituye el periodo 1977-1988 los objetivos particulares serán los siguientes:

4) Identificar cuáles son las principales reformas a la legislación electoral que se llevan a cabo con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; así como demostrar que se trata de una apertura limitada que no pone en riesgo el liderazgo presidencial, ni el carácter autoritario del régimen.

4.1) Considerar cuáles son los efectos de la LFOPPE en el periodo de Miguel de la Madrid, sobre todo durante el proceso electoral de 1988; así como demostrar que durante este sexenio continua vigente el monopolio de las iniciativas de reforma por parte del presidente; y por tanto, considerar también la rigidez del sistema presidencial.

Para abordar la liberalización del régimen presidencial durante el periodo 1988-1994, los objetivos particulares serán los siguientes:

5) Explicar a qué obedece la creación tanto del IFE como del COFIPE y cómo se lleva a cabo la equidad de recursos a los partidos políticos durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

5.1) Explicar cómo se modifica la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados.

Para abordar la redefinición de facultades presidenciales y el impacto de las reformas en el sexenio de Ernesto Zedillo, así como la conformación de un equilibrio de poderes de 1994 en adelante, los objetivos particulares serán los siguientes:

6) Identificar los indicadores de democratización a partir de las siguientes variables independientes: a) sistema de partidos, b) relación ejecutivo - legislativo y, c) grado de autonomía de los organismos electorales.

6.1) Determinar cómo se lleva a cabo la adecuación del sistema presidencial, una vez que se comienza a construir el equilibrio de poderes.

Cabe mencionar que un objetivo general para el estudio de reformas constitucionales, consistirá en determinar a qué obedecen los cambios en el texto constitucional, quién presenta las iniciativas de reforma, así como identificar qué actores políticos intervienen en las negociaciones, y por último, determinar cómo se procesan los acuerdos para reformar la constitución. A la vez que aclarar que los objetivos de la investigación siempre tendrán la finalidad de evaluar básicamente el impacto en la Institución Presidencial.

CONTENIDOS PREVISTOS PARA LOS CAPITULOS

Capítulo 1. *Procesos de democratización, regímenes presidencialistas y constitución política.*

Este apartado, tendrá como objeto abordar la literatura internacional de los procesos de transición a la democracia; así como también la teoría sobre los sistemas presidencialistas, a la vez que considerar el papel de las constituciones como instrumentos que definen el diseño institucional de los regímenes políticos. Se van a desarrollar conceptos y manejar autores que han venido sistematizando los tres temas en cuestión. Este capítulo constituirá la referencia teórica de la investigación.

Capítulo 2. *El proceso de democratización, el régimen presidencialista y el papel de la constitución política en el caso mexicano.*

Este apartado va a considerar la modalidad y las fases del proceso de transición a la democracia en México; así como una caracterización del sistema presidencialista que ha venido prevaleciendo; a la vez que considerar el papel de Constitución Política como el instrumento mediante el cual el presidente se ha valido para definir el rumbo de la transición democrática y la refuncionalización de las facultades presidenciales. Este capítulo constituirá la referencia teórica para el caso mexicano.

Capítulo 3. *El monopolio presidencial en las iniciativas de reforma, 1977-1988.*

Este apartado contempla las gestiones de José López Portillo y Miguel de la Madrid; y tiene como objeto, abordar la rigidez con la que se condujo el sistema presidencial, a la vez que demostrar que las reformas implementadas durante este periodo, tienen la finalidad de conceder una apertura gradual en el régimen

político, sin poner en riesgo el liderazgo presidencial. A la vez que describir la dificultad que enfrenta el régimen autoritario durante el proceso electoral de 1988, como producto de la LFOPPE.

225266

Capítulo 4. *La liberalización del sistema presidencial 1988-1994.*

Este apartado va a abordar las reformas constitucionales implementadas en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con el objeto de demostrar que durante su gestión se produjeron reformas de carácter cualitativo, cuyos efectos serán significativos tanto en el régimen político como en la institución presidencial. A la vez que identificar cómo éstas reformas no afectan a la gestión del presidente mencionado, sino que sus alcances se presentarán el siguiente sexenio. Por lo tanto, en este capítulo se va a considerar la liberalización del sistema presidencial.

Capítulo 5. *La adecuación funcional del sistema presidencial y construcción del equilibrio de poderes: 1994-2000.*

En este apartado se va a abordar la tendencia hacia un equilibrio de poderes, una vez que las facultades constitucionales y metaconstitucionales de la figura presidencial se han venido redefiniendo. Se va a indagar cuál ha sido el papel del presidente en un escenario con tendencia plural, para así identificar como se ha venido refuncionalizando el sistema presidencial, se va a considerar también la recomposición del régimen político a partir de 1997, como producto de la reforma implementada en 1996. Otro objetivo de este apartado será identificar cómo se ha venido produciendo la desconcentración de competencias presidenciales.

Capítulo 6. *Conclusiones.*

ESTRATEGIA METODOLOGICA

La forma en que se van a ligar los tres temas de la investigación (transición a la democracia, sistema presidencialista y reformas constitucionales) será de la siguiente forma. Primero se considera el escenario político, y éste justamente es el de la transición de un régimen autoritario a uno democrático. Este fenómeno de la transición a la democracia, ha producido a su vez varios efectos en el régimen, entre ellos, he elegido uno: la adecuación funcional de la institución presidencial. Sin embargo, para que se pueda producir el fenómeno de la transición, y a su vez, la transformación del sistema presidencial, se requiere entonces de una condición: que se implementen reformas constitucionales. Por lo tanto, la variable dependiente será la institución presidencial, mientras que la variable independiente serán las reformas constitucionales.

A partir de ello, el problema de investigación se puede enunciar de la siguiente forma: hay un fenómeno que es la transición a la democracia, a su vez, éste fenómeno produce entre otros, un efecto: la adecuación funcional del sistema presidencial, pero sí y sólo si a condición de que existan reformas constitucionales. Por lo tanto se estaría estableciendo una relación de causa - efecto en las tres variables de estudio.

Una vez definido esto, paso a describir cómo voy a proceder en la primera parte de la investigación, la cual estará dedicada a revisar el estado del arte de la literatura internacional en relación a las transiciones democráticas, los sistemas presidenciales y el derecho constitucional. Esta parte se constituirá en la referencia teórica. A su vez, la construcción teórica de la investigación se va a dividir en dos partes. Una, que va a revisar la literatura internacional, y otra que va a revisar los estudios sobre el

caso mexicano. Por lo tanto, habrá un capítulo sobre la teoría general y otro, en donde voy a elaborar una teorización sobre el caso mexicano en relación a los tres temas en cuestión.

La segunda parte de la investigación tratará la parte empírica. En ella voy a dividir el trabajo por sexenios presidenciales, para evaluar el impacto de las reformas constitucionales en la presidencia, así como en el régimen político. La parte empírica se va a concentrar exclusivamente en la forma en que se procesan las reformas y sus efectos.

Una vez aclarado, paso a explicar cómo voy a abordar teóricamente las transiciones a la democracia. Parto en primer lugar, del supuesto de que básicamente lo que se transforma en una transición a la democracia es el régimen político. Por lo tanto, en primer lugar voy a proceder a definir lo que es un régimen político. En segundo lugar, voy a describir la forma en que el régimen político se transforma, es decir, cuáles son las modalidades del cambio político. A la vez que abordar los momentos en que se compone el proceso de transición: liberalización, democratización, consolidación y sustentabilidad.

Para abordar las fases de la liberalización y democratización, voy a utilizar el siguiente esquema se compone de cuatro fases. Fase 1. Experimentos del gobierno con aperturas político - institucionales destinadas a estabilizar la autoridad. Fase 2. Desarrollo de una oposición liberalizante. Fase 3. Lucha por las reglas del juego. Fase 4. Cálculo de las élites sobre la represión o tolerancia. Para abordar el segundo momento del proceso de transición, la democratización, se van a considerar cinco variables independientes que nos permitan medir el grado de democratización un

régimen político : a) la aparición de partidos políticos legalmente reconocidos, b) la celebración de elecciones competitivas entre más de un partido político, c) el surgimiento de un congreso plural y autónomo, y d) la reforma estructural de una constitución democrática.

Para el caso de la teoría de los sistemas presidenciales, voy a considerar las condiciones necesarias y suficientes que requiere un régimen político para ser considerado presidencial. Para ello, me voy a apoyar en los requisitos enumerados por Giovanni Sartori. Así como en la tipología elaborada por Dieter Nohlen en donde se clasifican los diferentes tipos de presidencialismo que pueden distinguirse.

Para describir el papel de la Constitución Política en los regímenes en transición democrática voy a describir el papel de la constitución en la conformación de un régimen; así como considerar las fases y modalidades del proceso legislativo, el cual es el mecanismo para procesar reformas constitucionales.

Para abordar el segundo capítulo que se refiere a la teorización del cambio político en México. Primero, la transición a la democracia se va a considerar a partir de los dos momentos que se han presentado: la liberalización y la democratización. Se va a describir en qué consistió la liberalización política y cuáles fueron sus modalidades. Para el caso del segundo momento, la democratización, se van a elaborar indicadores sobre la democratización a partir de las siguientes variables independientes: a) reformas constitucionales, b) competitividad electoral y c) efectivo equilibrio de poderes.

En cuanto a la caracterización de el presidencialismo mexicano, voy a revisar los diversos trabajos que se han elaborado sobre el tema tanto en su dimensión jurídica como política. A partir de las facultades constitucionales, voy a describir la composición del sistema presidencial, y en lo que se refiere a la práctica política, voy a describir su comportamiento. Es decir, voy a describir el funcionamiento del sistema presidencial a partir de sus competencias tanto formales como informales.

Por lo tanto, elaboraré un diagnóstico del presidencialismo mexicano de acuerdo a dos dimensiones básicas: a) el presidencialismo que asume una forma autoritaria, producto de las facultades consagradas en la Constitución Política y que por consecuencia, le convierte en un presidente fuerte, y b) el presidencialismo que se fortalece aún más producto de la práctica política en relación con los demás actores, es decir, aquellas facultades de las cuales el presidente se vale dada su investidura y que Jorge Carpizo denominó “metaconstitucionales” (Carpizo; 1978:190). Este tipo de atribuciones presidenciales, se refieren a las que no están escritas en el texto constitucional pero prevalecen a partir de la relación del presidente con su partido y su gabinete.

Otro elemento a considerar en la estrategia metodológica, consistirá en reconocer la importancia de la Constitución Política como el instrumento a partir del cual se ha valido el presidente para convertirse en legislador y orientar el rumbo de la transición. El texto constitucional se ha constituido en el mecanismo con el cual el presidente ha controlado las modalidades y los tiempos de la transición a la democracia. Por lo tanto, las reformas constitucionales se constituirán en el eje a partir del cual voy a indagar la modalidad del cambio político en México.

Desde una perspectiva jurídica, la Constitución Política define el funcionamiento de la Institución Presidencial, dado que el presidente esta investido de una serie de competencias que determinan su margen de acción, por lo que desde el punto de vista constitucional, el presidente es un sujeto cuyo papel político esta condicionado a través de reglas claramente preestablecidas. No obstante considerar que en algunas ocasiones, se produce una deformación en la práctica del sistema presidencial, pues la práctica política obliga al presidente en algunas ocasiones a conducirse más allá de lo que establece la constitución.

Para abordar la parte empírica del trabajo, he considerado estudiar únicamente las reformas constitucionales que han venido afectando la composición y funcionamiento del régimen político. Esto me permitirá evaluar el grado de democratización y el acotamiento del poder presidencial. Por supuesto, una parte importante será el estudio de las reformas que ha sufrido el Poder Ejecutivo; sin embargo, el fenómeno del acotamiento de poder presidencial, se explica en buena medida a partir de las reformas que han sufrido los poderes legislativo y judicial. Y es que justamente, algunas reformas constitucionales han desconcentrado y delegado facultades que antes eran atribución exclusiva de la presidencia, hacia los poderes legislativo y el judicial. Por tanto, voy a considerar las reformas a éstos tres órganos de poder público, pues a partir de la relación que se estableció ente ellos, se explicaba en buena parte el funcionamiento del régimen autoritario. Sin embargo, la lógica con la que se han venido desempeñando los tres poderes de 1997 en adelante, se ha venido transformado. Ha sido justamente la desconcentración de facultades por parte del ejecutivo, la que ha dado lugar a una complementación institucional y al acotamiento de su poder.

Otras reformas que se van a tratar, serán aquellas que han modificado la estructura y los procedimientos de los organismos electorales hasta llegar al actual IFE, dado que los alcances de las reformas electorales han permitido una composición plural en los órganos de poder político. En ésta dimensión electoral, se incluyen reformas al Poder Judicial ya que una pieza central de los organismos electorales - el Tribunal Federal Electoral - ha sido incorporado precisamente al Poder Judicial de la Federación. Cabe aclarar que los efectos de las reformas electorales han incidido también en la composición y funcionamiento del Poder Legislativo. Anexo a este trabajo, se presenta un desglose de las reformas a la Constitución Política que en particular voy a abordar durante la investigación. En términos generales, considero las reformas constitucionales al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los organismos electorales y al Distrito Federal.

Una vez que se han seleccionado las reformas constitucionales para este trabajo, se procederá a identificar la procedencia de las iniciativas, investigar a qué comisión fueron turnadas, así como el Diario de Debates, los Dictámenes, las fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación y el análisis de contenido de las reformas. Ello nos permitirá definir cómo se gestaron y aprobaron las iniciativas, es decir, cómo fueron los acuerdos y las negociaciones dentro del recinto legislativo para finalmente concretar las modificaciones al texto constitucional.

Las fuentes de investigación serán por tanto de tipo bibliográfico, hemerográfico y documental. Estas técnicas de recopilación y de información me permitirán en primer lugar, definir el contexto de coyuntura en que se procesan; para ello, voy a recurrir al análisis de las iniciativas. En segundo lugar, para determinar cómo se acordaron y negociaron las iniciativas, el Diario de Debates de las dos Cámaras

legislativas nos permitirá indagar sobre ello. Y por último, el análisis del contenido de reformas nos permitirá definir cuáles han sido las modificaciones al texto constitucional.

Los documentos que se van a analizar para el estudio de reformas serán:

- a. Iniciativas de reforma
- b. Diario de debates
- c. Dictamen
- d. Diario Oficial de la Federación
- e. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
- f. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En lo que se refiere a la *definiciones tentativas de las categorías analíticas*, éstas son las principales de acuerdo a la temática de la investigación:

Para el caso del régimen político se incluyen las siguientes categorías analíticas:

Por **régimen político** se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, así como los valores que animan la vida de tales instituciones (Lucio Levi; 1976:1362).

Los **regímenes autoritarios** son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo}, y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de los límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles (Linz ;1976:133).

Por **democracia** se entiende un método o conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de decisiones políticas, es decir de las decisiones vinculantes para toda la comunidad (Bobbio; 1976:449).

El **sistema presidencial** se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento (Duverger; 1962:319).

Para el caso de las transiciones políticas se incluyen las siguientes categorías analíticas:

Entendemos por **transición política** el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a discusión, estén garantizadas por la constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana (O'Donnell y Schmitter; 1986:19).

La característica de las **transiciones a la democracia** de carácter reformista es que en su transcurso, las reglas del juego no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que además, son objeto de una ardua contienda, los actores luchan por definir las reglas y procedimientos cuya conformación determinará quiénes serán en el futuro los perdedores y ganadores (O'Donnell y Schmitter; 1986:20).

La **liberalización política** es una estrategia que a pesar de abrir espacios de discusión y participación a la disidencia, busca prolongar la hegemonía del grupo en el poder en

condiciones que no le exigen rendir cuentas a la sociedad (O'Donnell y Schmitter; 1986:89).

La **consolidación** democrática se da cuando la transición termina y la “anormalidad” (desacuerdo entre actores por la definición de reglas) ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles del gobierno (O'Donnell y Schmitter; 1988:105).

Otras categorías analíticas que se utilizarán son las siguientes:

Por **legitimidad** se entiende el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza (Levi; 1876:862).

La legitimidad a su vez puede dividirse en dos categorías fundamentales:

a. **legitimidad por origen legal**.- justifica el poder a partir de un procedimiento preestablecido por los actores sociales, vinculado generalmente con la expresión de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes (Crespo; 1999:155).

b. **legitimidad por gestión**.- se fundamenta en el buen desempeño gubernamental para alcanzar las metas sociales básicas, como el desarrollo económico, la seguridad pública, la educación, el empleo y la soberanía nacional (Crespo; 1999:154).

El término **consenso** denota la existencia de un acuerdo entre miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de las comunidad y de los medios aptos para lograrlos (Sani; 1976:315).

La **descentralización política** consiste en la lucha por las autonomías locales, persiguiendo objetivos de democratización. Expresa una idea de derecho autónomo. Es una fórmula que contiene principios y tendencias, modos de ser de un aparato político (Roversi-Monaco; 1976:474).

225266

Por **sistema electoral** se entiende desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el candidato o partido de su preferencia, según el cual los votos se convierten en escaños, además de que regulan este proceso mediante el establecimiento de la distribución en circunscripciones, la forma de la candidatura y los procesos de votación (...) se clasifican según dos principios: el principio de elección mayoritaria y el de representación proporcional (Nohlen, Dieter 1994:34).

El **sistema de partidos** es la composición estructural de la totalidad los partidos políticos en un Estado. Los elementos que contiene son los siguientes: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con grupos sociales, f) su actitud frente al sistema político (Nohlen, Dieter; 1994:38. Sartori, Giovanni ;1980:152).

El término **constitución** designa un complejo de principios organizativos del ordenamiento estatal (Vergotoni, Giuseppe ; 1976: 323).

En el **proceso legislativo** moderno existen seis diversas etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia (García Maynez, Eduardo; 1992: 53).

Por su parte, la **legislación** se define como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes (García Maynez, Eduardo; 1992: 52).

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Trimestre 99-O

Elaboración del proyecto de investigación en extenso.

Trimestre 2000-I

Elaboración de la primera parte del marco teórico equivalente a un capítulo teórico de la tesis de Doctorado y la selección de conceptos.

Trimestre 2000-P

Elaboración de la segunda parte del marco teórico equivalente a un capítulo teórico de la tesis de doctorado y la selección de conceptos.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor (1997) "México al fin del milenio a mitad del camino" en *Nexos*, No. 239, vol. XX, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1994) "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (Alicia Hernández Chávez coord.), FCE, México.

Alarcón Olguín, Víctor (1995) "Gobierno presidencial y cambio político" en *Propuesta*, Julio, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. México.

Alcántra Sáez, Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México.

Alfie, Alicia y Luis Méndez (1998) "Tres lustros de transición en México" en *El cotidiano* No. 89, UAM Azcapozalco, México.

Antoni, Diego. Gómez Alvarez, David (1998) "Reconstruir el Estado. Una entrevista con Adam Przeworski" en *Nexos* No. 250, México.

Aristóteles (1967) *La política*, Sepan cuantos, México.

Avila, Marcela. Claudio López Guerra (1999) "Reformas al artículo 115 constitucional. Alternativas para una nueva relación entre órdenes de gobierno" en *Bien común y gobierno*, Año 5, núm. 57, Fundación Rafael Preciado, México.

Bartlett Díaz, Manuel (2000) *La jornada*, jueves 6 de julio, pág. 10.

Becerra Chávez, Pablo Javier (1994) "La reforma del COFIPE" en *Elecciones y partidos políticos en México 1993* (Leonado Valdés coord.) UAM Iztapalapa, México.

----- (1995) "Entre el autoritarismo y la democracia: las reformas electorales en el sexenio de Salinas" en *Polis 94*, UAM Iztapalapa, México.

----- (1998) “Las elecciones de 1997: una nueva lógica de competencia” en *Después del PRI* (César Cansino coordinador), Centro de Estudios de Política Comparada, México.

Becerra Ricardo (1997) *La reforma electoral de 1996*, FCE, México.

Bejar A, Luisa, (1997) “La democracia en el discurso parlamentario mexicano: tensiones y contradicciones” en *Enciclopedia parlamentaria* Vol. II, Tomo I, Serie II, La argumentación parlamentaria 1982-1996. Sistema Integral de Información y Documentación. Dpto. de Documentación Legislativa.

Bobbio, Norberto (1976) “Democracia” en *Diccionario de política* (N. Bobbio, N. Mateucci y G. Pasquino), Siglo XXI, México.

----- (1986) *El futuro de la democracia*, FCE, México.

Bolaños Guerra, Bernardo (1994) “Presidencialismo y posmodernidad” en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, Aldus, México.

Camou, Antonio (1996) “Gobernabilidad y transición democrática en México” en *Perfiles latinoamericanos*, No. 9, FLACSO, México.

----- (1997) “Gobernabilidad y democracia en una transición incierta” en *México en el desfiladero: los años de Salinas*, (Marcelo Cavarozzi coordinador), FLACSO, México.

Carbonel y Sánchez, Miguel (1994) “Presidencialismo y creación legislativa” en *Ensayos sobre presidencialismo*, Aldus, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (1994) *Transición política y reforma constitucional*, UNAM, IIJ, Serie Estudios Doctrinales, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (1999) “Evolución del derecho electoral mexicano 1946-1996” en *Guía para el estudio de derecho electoral*, curso impartido en UAM Iztapalapa, México.

Carpizo, Jorge (1978) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.

----- (1980) *Estudios constitucionales*, Porrúa, México.

Carrillo, Ulises. Alonso Lujambio (1998) "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000" en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Cordera Campos, Rolando (1991) "La democracia difícil" en *Ensayos sobre una polémica inconclusa: la transición a la democracia en América Latina*, (Agustín Cueva, compilador) CONACULTA, México.

Córdova, Arnaldo (1972) *La formación del poder político en México*, FCE, México.

----- (1988) "La constitución y la democracia" en *México el reclamo democrático*, R. Cordera, R. Trejo y E. Vega (coord.) Siglo XXI, México.

Cossio, José Ramón (1998) *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontarama, México.

Crespo, José Antonio (1995) *Jaque al rey: hacia un nuevo presidencialismo en México*, Joaquín Mortiz, México.

----- (1998) "El fin de la liberalización política en México" en *Después del PRI*, (César Cansino, coordinador) Centro de Estudios de Política Comparada, México.

----- (1998) *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, Grijalbo, México.

----- (1999) *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*,-Océano, México.

Dahl, Robert A. (1971) *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México.

Downs, Anthony (1973) *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid.

Duverger, Maurice (1957) *Los partidos políticos*, FCE, México.

----- (1962) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona.

Easton, David (1966) "Categorías para el análisis sistémico de la política" en *Enfoques sobre teoría política* (David Easton compilador), Amorrortu editores, Argentina.

Elster, Jon (1988) *Constitucionalismo y democracia*, FCE, México.

Engels, Federico (1997) *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Ediciones Quinto Sol, México.

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

Farfán, Rafael (1996) "Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político" en *Sociológica*, No. 30, UAM, México.

Fernández, Mario B. (1988) "Transición versus democratización: visiones alternativas sobre el cambio político" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández B. editores) Nueva Sociedad, Venezuela.

Flisfich, Angel. Tomás Moulian (1991) "Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina" en *Ensayos sobre una problemática inconclusa: la transición a la democracia en América Latina*, (Agustín Cueva, compilador) CONACULTA, México.

García Maynez, Eduardo (1940) *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México.

Garretón, Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, FCE, México.

Gómez Tagle, Silvia (1997) *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios sociológicos.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay (1987) *El federalista*, FCE, México.

Held, David (1987) *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, México.

Hernández Chávez, Alicia (1994) "La parábola del presidencialismo mexicano" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (Alicia Hernández Chávez coord.), FCE, México.

Hernández Rodríguez, Rogelio (1998) "Presidencialismo y elite en el cambio político en México" en *Política y gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, México.

Huntington, Samuel P. (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.

Kaufman, Robert (1988) "Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas tomo III* (Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comp.) Paidós Buenos Aires.

Le Clercq, Juan Antonio (1998) "Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" en *Bien común y gobierno*, Año 4, núm. 40, Fundación Rafael Preciado, México.

Levi, Lucio (1976) "Régimen político" en *Diccionario de política*, N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, Siglo XXI, México.

----- (1976) "Legitimidad" en *Diccionario de política*, N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Siglo XXI, México.

Lijphart, Arend (1994) *Sistemas electorales y sistemas de partido: un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

----- (1984) *Democracies. patterns of majoritarian and consensus goverment in twenty one countries*, New Haven, Yale University Press.

----- (1989) "Presidenzialismo e Democrazia Maggioritaria" en *Revista italiana de scienza politica*, núm. 3. Italia.

Linz, Juan (1964) "An authoritarian Regime: the case of Spain" en *Cleavages, ideologies and party sistem*, E. Allardt y Y. Littuned (eds.) Helsinki Westermarck Society.

----- (1975) "Authoritarian and totalitarian regimes" en *Handbook of political science*, vol. III: Macropolitical Theory, Reading (Mass.) Adisson-Wesley.

----- (1987) *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, México.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1994) *The failure of presidential democracy. comparative perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Lowenstein, Karl (1949) "La presidencia fuera de los Estados Unidos" en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México*, año II, núm. 5, UNAM, México.

Lujambio, Alonso (1994) "Régimen presidencial, democracia ,mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (Alicia Hernández Chávez coord.) FCE, México.

Mainwaring, Scott (1993) "Presidentialism, Multipartisim and Democracy: The difficult combination" en *Comparative political studies*, vol. 26, núm. 2, julio.

Mainwaring, Scott. Y John M. Carey (1992) *Building democratic institutions. party systems in latin america*, Standford University Press, Standford.

Martínez Gudiño, Laura E. (1999) "El reto de un nuevo diseño institucional" en *Bien común y gobierno*, Año 5, núm. 58, Fundación Rafael Preciado, México.

Marván Laborde, Ignacio (1997) *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México.

Matteucci, Nicola (1976) "Constitucionalismo" en *Diccionario de política* (N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino) Siglo XXI, México.

Meyer, Lorenzo (1998) *Fin de régimen y democracia incipiente: México hacia el siglo XXI*, Océano, México.

Middlebrook, Kervin (1986) "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina tomo II* (Guillermo O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead) Paidós, España.

Mill, John Stuart (1985) *DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO*, Tecnos, Madrid.

Monsalve, Sofia. Susana Sottoli (1998) "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico - empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas" en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández editores), Nueva Sociedad, Venezuela.

Montesquieu (1971) *Del espíritu de las leyes*, Sepan cuantos, México.

Morales Ramírez, Rafael. Rogelio Mondragón Reyes (1998) "Cláusulas de gobernabilidad" en *Bien común y gobierno*, Año 4, núm. 48, Fundación Rafael Preciado, México.

Morlino, Leonardo (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Moya Palencia, Mario (1982) *Democracia y participación*, UNAM, México.

Nacif, Benito (1997) "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en *Política y gobierno* vol. IV, NÚM. 1, CIDE, México.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (1991) *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

Nohlen Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.

----- (1998) "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos" en *El presidencialismo renovado instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández editores) Nueva Sociedad, Venezuela.

O'Donnell, Guillermo. Schmitter, Philippe. Whitehead Laurence (1988) "Una metáfora a modo de conclusión (pero no de recapitulación)" en *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* tomo IV, Paidós Buenos Aires.

Paoli Bolio, Francisco J. (1985) "Legislación electoral y proceso político 1917-1982" en *Las elecciones en México: evoluciones y perspectivas* (Pablo González Casanova coord.) Siglo XXI, México.

----- (1995) "Valores de la transición democrática" en *Propuesta*, julio, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. México.

Patiño Camarena, Javier (1985) "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico" en *Las elecciones en México: evolución y perspectivas* (Pablo González Casanova coord.) Siglo XXI, México.

----- (1995) *Derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, III, UNAM, México.

Pereznielo Castro, Leonel (1987) *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, Porrúa, México.

Peschard, Jacqueline (1999) "Del fundamento del autoritarismo institucionalizado a la explicación de una transición inacabada" en *La ciencia política en México* (Mauricio Merino coord.), FCE, México.

Przeworski, Adam (1988) "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas tomo III* (Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comp.) Paidós, Buenos Aires.

Rabasa, Emilio (1990) *La constitución y la dictadura*, Porrúa, México.

----- (1996) *Mexicano ésta es tu constitución*, Miguel Angel Porrúa, México.

Rainer, Olaf Schultze (1998) "Ingeniería constitucional comparada: en torno al debate actual" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández, editores), Nueva Sociedad, Venezuela.

225266

Rawls, John (1978) *Teoría de la justicia*, FCE, México.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 1917-1997 (1997) SIID, cuadernos de apoyo, Sistema Integral de Información y Documentación. Comité de Biblioteca e Informática, México.

Reyes del Campillo, Juan (1997) "La transición se consolida" en *El cotidiano* núm. 85, sep.- oct., México.

Ríos Estavillo, Juan José (1997) "Reforma al Distrito Federal" en *Enciclopedia parlamentaria: reformas constitucionales*. Vol. I, tomo III, serie IV 1994 - 1997. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones. Sistema Integral de Información y Documentación Legislativa. México.

Riggs, Fred W. (1993) "Fragility of the Third World Regimes" en *International social science journal*, vol. 136.

Romero, Vidal (1998) "Posicionamiento y coaliciones en la Cámara de Diputados" en *Bien común y gobierno*, Año 4, núm. 44, Fundación Rafael Preciado, México.

Santamaría Julián (1998) "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después" en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Sani, Giacomo (1976) "Consenso" en *Diccionario de política*, N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Siglo XXI, México.

Santiago Castillo, Javier (1994) "El salinismo y la disputa por el poder en las elecciones locales entre 1988 y 1992" en *Elecciones y partidos políticos en México, 1993* (Leonardo Valdés coord.) UAM Iztapalapa, México.

----- (1994) "Las reformas constitucionales en materia electoral de 1993" en *Elecciones y partidos políticos en México*, 1993 (Leonardo Valdés coord.) UAM Iztapalapa. México.

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

----- (1988) *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo tomo I*, Alianza Universidad, Madrid.

----- (1994) *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México.

----- (1996) "Presidencialismo y democracia" en *Nexos*, núm. 226, vol. XIX, México.

Sayeg Helú, Jorge (1988) *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)* Porrúa, México.

Segovia, Rafael (1996) *Lapidaria política*, FCE, México.

Serrafero, Mario (1998) "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto" en *Revista mexicana de sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Shugart, M. S. y J. M. Carey (1992) *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York.

Soberanes Fernández, José Luis (1997) "Reforma a la justicia" en *Enciclopedia parlamentaria. Reformas constitucionales*, Vol. 1, tomo III, Serie VI 1994-1997, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Sistema Integral de Información y Documentación Legislativa. México.

Stepan, Alfred (1988) "Camino hacia la redemocratización" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas tomo III* (Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comp.) Paidós, Buenos Aires.

Stoppino, Mario (1976) "Autoritarismo" en *Diccionario de política*, N. Bobbio, N. Matteucci. G. Pasquino, Siglo XXI, México.

Tanaka, Martín (1995) "La consolidación democrática y la crisis de legitimidad de los sistemas de partido en la América Latina de los noventa" en *Perfiles latinoamericanos*, año 4, núm. 6, FLACSO, México.

Tena Ramírez, Felipe (1964) *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México.

Touraine Alain (1994) *¿Qué es la democracia?* FCE , México.

Uriarte, Edurne (1997) " El análisis de las elites políticas en las democracias" en *Revista de estudios políticos*, Nueva Epoca, núm. 97, México.

Valadés Diego (1998) "La transición del sistema presidencial mexicano" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en México*, D. Nohlen y M. Fernández editores, Nueva Sociedad, Venezuela.

Valdés, Leonardo (1995) "El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana" en *Polis 94*, UAM-I, México.

----- (1999) "Régimen de partidos" en *La Ciencia Política en México* (Mauricio Merino coord.), FCE, México.

Valdés Ugalde Francisco (1995) "Valores democráticos, racionalidad e instituciones en México" en *Propuesta*, julio, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. México.

Vergottini, Giuseppe (1976) "Constitución" en *Diccionario de política* (N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino) Siglo XXI, México.

Zermeno Sergio (1992) "México: transición a la democracia" en *Ciudades* núm. 14, México.

ANEXO

REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DURANTE EL PERIODO 1976-2000 CONTEMPLADAS PARA LA ELABORACION DE LA INVESTIGACION

GESTION PRESIDENCIAL DE JOSE LOPÉZ PORTILLO (1976-1982)

1. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

(no. de reformas: 10)

Se modifica composición de la Cámara de Diputados/ se faculta al Congreso de la Unión para investigar sobre el funcionamiento de los órganos descentralizados/ se faculta al Congreso para legislar sobre el D.F. Arts. 52,73,74,93.

2. REFORMAS ELECTORALES

(no. de reformas :7)

Se reglamenta la participación de partidos/ se amplía la representación de minorías/ nueva distribución de distritos electorales uninominales / se concede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia/ se crea el Colegio Electoral como órgano calificador de elecciones. Arts. 41,53,54,60 (en dos ocasiones),76 y 115.

GESTION PRESIDENCIAL DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)

1. REFORMAS ELECTORALES

(no. de reformas : 6)

Nueva conformación del Congreso: 300 diputados por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional/ para los 200 diputados de representación proporcional se constituyen 5 circunscripciones electorales plurinominales en el país/ limitación de mayorías parlamentarias/ nueva conformación de la Cámara de Senadores/ facultad calificadora del Colegio Electoral. Arts. 52,53,54,60 y 77.

2. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

(no. de reformas: 3)

Aumento de atribuciones a la comisión permanente/ Se instrumenta la representación de la diversidad de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados. Art. 65.

3. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO

(no. de reformas: 1)

Se faculta al presidente para remover a su gabinete y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F./ dirigir la política exterior/ celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado. Art. 89.

GESTION PRESIDENCIAL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)

1. REFORMAS ELECTORALES

(no. de reformas: 11)

Equidad de recursos a partidos/ la calificación de elecciones es por vía jurisdiccional/ nueva composición de la Cámara de Senadores/ se crea el IFE/ LA Cámara de Diputados es la facultada para calificar la elección presidencial. Arts. 41,54,56,60,63,73,74.

2. REFORMA AL PODER LEGISLATIVO

(no. de reformas 4)

Se faculta a la Cámara de Senadores para nombrar y remover al jefe del D.F. Art. 76.

3. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO

(no. de reformas: 1)

Se faculta para remover al Procurador General de la República Art. 89

GESTION PRESIDENCIAL DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON (1994-1997)

1. REFORMAS ELECTORALES

(no. de reformas: 3)

Consolida autonomía del IFE/ se modifica la integración del Consejo General. Arts. 35,36, 41,74,94,98,99,100,101,102,103,104,105,106,107,108,110 y111.

2. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

(no. de reformas: 3)

Se modifica la composición de la Cámara de Senadores/ se modifica el número de diputados por partido/ el Senado ratifica los nombramientos del Poder Judicial. Arts. 54,56,60,74,73 y 76.

3. REFORMAS AL PODER JUDICIAL

(no. de reformas: 9)

Se incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial/ lo faculta para calificar los procesos electorales. Arts. 94,111,116 y122.

4. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO

(no. de reformas : 2)

Se le faculta para remover a su gabinete/ faculta a las Cámaras para citar miembros del gabinete. Arts. 89 y 93.

OBSERVACION: incide en el régimen institucional del régimen político.

5. REFORMAS AL D.F.

(no. de reformas :3)

Se elige Jefe de Gobierno del D.F. por votación universal/ se crea la Asamblea Legislativa/ se amplían sus facultades/ se elegirán por votación universal para el año 2000 a los titulares de las demarcaciones territoriales. Arts. 116,73 y 122.