

VEINTIDÓS AÑOS DE PRESIDENCIALISMO MEXICANO: 1978-2000. UNA RECAPITULACIÓN

Jorge CARPIZO*

RESUMEN: En 1978, el autor del presente artículo publicó la primera edición de su libro titulado: *El presidencialismo mexicano*, en el cual señaló las once causas por las cuales el titular del Poder Ejecutivo federal era tan poderoso y la columna vertebral de todo el sistema político mexicano. A veintidós años de la publicación del mencionado libro, en este ensayo el mismo autor hace una revisión de los conceptos e ideas fundamentales expresadas en aquél, con el objeto de hacer una recapitulación de los cambios, ajustes y desarrollos que la institución presidencial ha tenido durante todo este tiempo. Después de analizar, entre otros aspectos, la relación entre el presidente de la república y el nuevo sistema de partidos; el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial; las facultades económicas del Ejecutivo federal y su relación con el ejército y con los medios de comunicación, el ensayo termina con nueve conclusiones puntuales, mismas que ayudan a ubicar la posición, el papel y las responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo en la nueva etapa por la cual México va a transitar.

ABSTRACT: In 1978, the author of this article published the first edition of his book: *Mexico's presidentialism*, in which he identified the eleven causes that explained the extraordinary power of Mexican presidents, making of them the spinal column of the Mexican political system. After twenty-two years of the publication of that book, in this article, the same author makes a revision of the fundamental concepts and ideas expressed in said book, in order to recapitulate on the changes, adjustments and developments experienced by the presidency during those years. In this way, after analysing, among other aspects, the relationship between the president of the republic and the new system of political parties; the strengthening of the Legislative and Judicial powers; the economic powers of the federal Executive power and its relation with the army and with the media, the essay ends with nine specific conclusions, that help us understand the position, the role and the responsibilities of the president in a new stage of Mexico's development.

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El presidente como jefe del partido que fue predominante*. III. *El fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial*. IV. *Facultades económicas, el ejército y los medios de comunicación masiva*. V. *Sistema federal, facultades metaconstitucionales y aspectos internacionales*. VI. *El gobierno del Distrito Federal y aspectos psicológicos*. VII. *Algunas reflexiones*. VIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN*

En 1978 se publicó la primera edición de mi libro *El presidencialismo mexicano*; en él señalé las once causas por las cuales, según mi criterio, el titular del Poder Ejecutivo federal era tan extraordinariamente poderoso y la columna vertebral de todo el sistema político mexicano.¹

Me referí a presidencialismo para resaltar que no se trataba de un régimen presidencial sino de una deformación del mismo, y lo escribí precisamente en 1977 cuando ese sistema político comenzaba tímidamente a transformarse con la reforma constitucional de ese año,² la cual aunque no tocó la figura ni facultades del presidente de la república, sí abrió las puertas, entre otros aspectos, al fortalecimiento de los partidos y a su representación en la Cámara federal de diputados. Por lo anterior, la reforma política de 1977 revistió importancia y es el comienzo de la evolución, aunque existan antecedentes, del sistema político que en aquel entonces era sinónimo de presidencialismo.

* Agradezco los importantes comentarios que hicieron a este ensayo mis colegas los doctores Miguel Carbonell, Marcos Kaplan y José María Serna. Desde luego, el único responsable del contenido de éste, es su autor.

1 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 25 y 26.

2 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 361-388. Véase *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, t. I: *Reforma política*, Audiencias públicas, México, 1977, principalmente a partir de la p. 178, así como t. III: *Reforma de la Constitución*, 374 pp.; Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 261-268.

El *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* me publicó en su primer número, correspondiente a 1991, una reflexión sobre los cambios —los cuales calificué de vertiginosos— que había sufrido nuestro presidencialismo, especialmente a partir de 1988. En mi opinión aquéllos eran:

a) las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad mexicana; b) las crisis económicas de los últimos años; c) un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república...; d) el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales; e) la influencia más intensa de los grupos de presión; f) el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista; g) las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; h) las reformas políticas promovidas desde la cúpula política, especialmente en los últimos ocho años e, i) una serie de factores internacionales.³

A diez años de haber manifestado esas causas, encuentro que, en una gran parte, son las mismas que continuaron presionando e impulsando los cambios al presidencialismo y al sistema político en este último decenio para reforzar nuestra democracia o, si se quiere expresar en otras palabras, para la superación de un sistema híbrido de elementos democráticos y autoritarios.

Los cambios políticos que México vivió en el segundo semestre de 2000, son resultado de un proceso evolutivo lento, el cual se aceleró en los últimos años, duró aproximadamente 23, y su gran protagonista ha sido la sociedad que presionó para irlos alcanzando. El mérito de las autoridades se encuentra en que en los momentos cruciales decidieron no oponerse a los cambios sino canalizarlos y, en algunas ocasiones, impulsarlos como fue el caso de la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1994. La única manera de retrasarlos hubiera sido con las ballonetas y una catarata de sangre, si es que el ejército hubiera, quien sabe, acatado la orden de disparar.

3 Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIV, núm. 70, 1991, p. 89.

Ahora bien, en una democracia, la alternancia en el poder es un fenómeno natural, ordinario y cotidiano. En México, la oposición política antes del 2 de julio de 2000, ya gobernaba a casi la mitad de la población al nivel de entidades federativas y municipios.⁴ El hecho de que ese día la presidencia de la república fuera obtenida por un partido diferente al que lo ostentaba en el momento de esa votación, no debería en una democracia causar ningún gesto de asombro. Sin embargo, cuando en un país, el cargo político más importante lo detenta ininterrumpidamente un solo partido político por décadas, y más si los mecanismos del poder se concentran en la institución y en la persona, la alternancia en ese cargo implica elementos diferentes y cambios profundos que podrán ocurrir para avanzar o para retroceder en nuestra evolución política, pero que la van a marcar en los próximos años y décadas.

II. EL PRESIDENTE COMO JEFE DEL PARTIDO QUE FUE PREDOMINANTE

¿Qué tan profundos han sido los cambios en el presidencialismo mexicano durante estos últimos veinte años? Para contestar la pregunta, he escogido el método de contrastar las once causas que enuncié en 1978 con aquéllas que estructuraban el presidencialismo en nuestro país con la realidad del año 2000. Téngase en cuenta lo que ya asenté; en varios casos, la situación de nuestros días se debe a una evolución, a veces lenta; otras veces muy lenta, y en ocasiones ocurrió de manera vertiginosa.

En 1978 manifesté como la primera de esas causas: el presidente “Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales”.

Actualmente:

a) El sistema de partido predominante no existe más. Tenemos un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir

⁴ Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp. 79-97 y 102-106; Tuirán Gutiérrez, Alejandro, “Del monopartidismo a un país multicolor”, *Reforma*, núm. 359, 17 de diciembre de 2000, sección Enfoque, pp. 8-13.

que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la presidencia de la república y un número importante de legisladores en el Congreso federal. Son tres partidos los que gobiernan entidades federativas y múltiples municipios, y entre los cuales existe una lucha real por la obtención del poder dentro del marco que señala la ley.

Este cambio se fortaleció con las elecciones federales de 1988, en las cuales las dos oposiciones más importantes crecieron: en la elección presidencial el PAN obtuvo el 17.07% de la votación y el FND el 30.8%; el PRI alcanzó el 50.36% de aquélla. En la Cámara de Diputados federal, el PRI logró contar con 260 legisladores, el PAN con 101 y la coalición de izquierda con 115.⁵

A partir de esa fecha, y especialmente en los últimos seis años, los avances electorales del PAN y del PRD —sucesor del FND— han sido espectaculares y han conformado el actual sistema tripartito de partidos.

b) Sin embargo, esos tres grandes partidos políticos tienen actualmente —unos más, otros menos— graves problemas internos que son del dominio público y que se están ventilando de frente a la sociedad. Es decir, en estos momentos es muy difícil poder conocer cómo van a evolucionar dichos partidos, si habrán o no escisiones, si el PRI sabrá ser, como en todo sistema democrático en el cual se gana y se pierde, un partido de oposición. Nuestro sistema de partidos aún se encuentra en evolución, ¿permanecerá como tripartito?, ¿evolucionará a un sistema bipartito o de más de tres? Este aspecto reviste una importancia nodal que va a impactar a todo el sistema político y, claro está, al presidencial.

c) A partir del 2 de julio de 2000, el presidente de la república ya no fue el jefe auténtico del PRI, como lo había sido durante décadas, en las cuales sus órdenes dentro del partido no eran discutidas sino puntualmente cumplidas. Hasta el final del último sexenio priísta, aquél designó y removió al presidente del PRI como a un miembro más de su gabinete,⁶ le imponía al partido su visión

5 Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 202.

6 El presidente Ernesto Zedillo, durante su sexenio, designó a seis presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, todos personajes políticos cercanos a él. A esos presidentes

—¿ideología?— del país, decía la última palabra sobre los candidatos a las gubernaturas y se reservaba el derecho de decidir con libertad un número importante de las candidaturas de los legisladores federales, quienes hasta 1987 tenían muy amplias posibilidades de ganar la elección, con lo cual el presidente de la república prácticamente los estaba designando para el cargo.

Sin embargo, a partir del mencionado 2 de julio, la rebelión interna dentro de ese partido impidió que el presidente de la república cambiara una vez más a la presidenta del PRI, las críticas para él dentro de su partido fueron muy fuertes y los legisladores federales del PRI le mostraron su independencia.

Si en una elección futura, el PRI ganara la presidencia de la república, difícilmente el jefe de Estado volvería a ser el jefe de ese partido, y mucho menos con todas las facultades que detentó al respecto.

No se contempla posible que el actual presidente de la república pueda tener respecto a su partido una posición parecida a aquella que usufructuaron los presidentes de la república emanados del PRI. Al contrario, uno de los aspectos pendientes, y que los partidos políticos difícilmente podrán evadir, es el problema de su democracia interna y la desaparición de figuras como la de líder máximo, líder moral o líder real del partido.

d) El PRI ha estado configurado por sectores integrados por las grandes centrales obreras, campesinas y de profesionistas y, a través del partido, el presidente de la república tuvo un férreo control sobre aquéllos, y designaba a sus líderes como a cualquier otro colaborador, salvo al de la CTM por la gran fuerza política que éste poseía.

Estos controles se vinieron debilitando poco a poco. A principios de los años setenta surgieron movimientos sindicales independientes e inconformidades en las organizaciones agrarias. No obstante, el

salientes lo ubicó en su gabinete, en un organismo paraestatal o en una embajada. Desde luego que tantos cambios en su presidencia debilitaron al PRI y le restaron continuidad a su estrategia política; parecía que el presidente de la república quería dejar claro, entre otros aspectos, que el presidente del PRI era uno más de sus subordinados —“empleados”, en la terminología que era de su agrado—, sin importarle sus propias declaraciones de que había establecido con su partido una “sana distancia”.

sistema corporativo ha continuado. ¿Cómo lo afectará la derrota del PRI del 2 de julio de 2000 y las inconformidades y disidencias presentes? Una cuestión que actualmente se plantea es la autonomía sindical y la elección directa de los líderes de esas organizaciones.

De todos modos, en este aspecto la situación ha cambiado; únicamente piénsese en la rebelión —aunque moderada— de la FES-TSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), durante noviembre de 2000, con motivo del no-otorgamiento del bono sexenal. El presidente de la república fue muy claro de que aquél no se concedería, y ante el propio presidente comenzó la “insurrección” en la residencia oficial. El activismo y movilización de los trabajadores al servicio de la Federación obligaron a este último a entregar ese bono, aunque se le haya denominado “compensación”.

Este aspecto está cambiando, aunque hasta ahora no en forma notoria, pero puede afirmarse que, por los indicios que existen, este sector de los trabajadores al servicio del Estado federal puede ser uno de los que revistan mayores modificaciones en el futuro cercano o mediato.

Sin embargo, aunque el actual constituye un sindicalismo frágil, tanto el del sector privado como el del público, el presente gobierno podría tratar de cooptar a los dirigentes, para evitar que áquel se constituya en un sector de incertidumbre o ingobernabilidad.

III. EL FORTALECIMIENTO DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

1. En 1978 expresé como segunda causa: “El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política”.

Actualmente:

a) El fortalecimiento del Poder Legislativo federal ha constituido un proceso lento que se acelera a partir de las elecciones federales

de 1988, cuando la Cámara de Diputados quedó integrada casi por mitades; una, con miembros del partido en el poder en aquel entonces, y la otra, con el conjunto de los partidos de oposición, así como el ingreso de cuatro legisladores de la oposición al Senado de la república, hasta entonces unipartidista. En las elecciones federales de 1991 y 1994, el PRI logró recuperarse y contar con una cómoda mayoría en ambas cámaras legislativas federales. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados pero la conservó en la de Senadores. Las elecciones de 2000 han dado por resultado que ninguno de los grandes partidos obtuviera la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas, aunque el PRI constituye la mayoría relativa en ambas. La actual correlación de fuerzas políticas en el Congreso federal hace necesario que si el presidente Fox desea que aquél apruebe sus propuestas, tenga que negociar; no existe duda alguna de que necesita hábiles negociadores políticos.

La anterior aseveración ya es una realidad. En diciembre de 2000, el Congreso de la Unión modificó en forma importante los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos que le había enviado el titular del Poder Ejecutivo federal. En la ley de ingresos se incrementaron éstos por aproximadamente 30,000 millones de pesos, con lo cual se aumentó el déficit del gasto público. La Cámara de Diputados, con esos recursos adicionales, apoyó fuertemente las participaciones federales a entidades federativas y municipios y redistribuyó los recursos en otras partidas. La negociación entre los tres partidos políticos más importantes entre sí, y con el Poder Ejecutivo federal, fue intensa. El consenso se alcanzó a través de esas negociaciones, evitándose así un enfrentamiento entre poderes.

El voto del año 2000, tanto en las elecciones federales como en las del Distrito Federal, fue un voto diferenciado; es decir no se votó uniformemente para los diversos cargos por un mismo partido, sino que ese voto se diferenció: uno a favor de un partido para el titular del Poder Ejecutivo federal, otro u otros a favor del partido contrario para los legisladores federales, y lo mismo aconteció en el nivel del Distrito Federal.

Los ciudadanos mostraron una madurez política increíble para un pueblo cuyo nivel educativo apenas acaba de alcanzar el primer año del nivel de secundaria. La voluntad ciudadana ha quedado muy clara: rechazo a la concentración del poder que ha sido nota característica de nuestro sistema político. Esa decisión fortalece al Poder Legislativo y su corolario inmediato es: entre los poderes políticos será necesaria la colaboración y la negociación entre pares.

b) La integración de la Cámara de Diputados en 1988, trajo consigo otro cambio mayor: las reformas constitucionales no las podía ya realizar un solo partido político porque no reunía el número de votos indispensables para satisfacer el *quorum* requerido para esta específica situación, la cual es idéntica con la actual integración del Congreso de la Unión.

c) La nueva composición política del Congreso de la Unión alcanzada en 1997 lo fortaleció y comenzó, *sólo comenzó*, a ejercer facultades que constitucionalmente le corresponden pero que en la realidad eran letra muerta, específicamente la aprobación de todo lo relacionado con aquellas facultades del “poder de la bolsa”, las que revisten una especial importancia en las tareas gubernativas: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, el examen anual de la cuenta pública, la política de empréstitos y de deuda pública.

El Congreso de la Unión —o la Cámara de Diputados cuando es una facultad que le es exclusiva— ha principiado a ejercer, aunque de forma incipiente, sus facultades constitucionales respecto al poder de la bolsa. Cada día será más difícil que el presidente de la república pueda ejercer esas facultades sin el contrapeso del Congreso por tres razones: este último ya se encuentra alerta de sus funciones al respecto y de lo muy importantes que son para el conjunto de la nación; por su composición pluripartidista y porque si el presidente de la república viola la ley fundamental en estos aspectos, se le podría llevar a un juicio de responsabilidad política, tal y como he venido sosteniendo desde 1978.⁷

7 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 1, pp. 209-213.

Señalemos un solo ejemplo al respecto, y veremos que aún el camino que al país le queda por recorrer en este rubro es largo: el de los empréstitos sobre el crédito de la nación, cuyas bases están constitucionalmente reguladas, y que al final de cuentas serán parte de la deuda pública.

La costumbre anticonstitucional en México fue que la ley de ingresos, cuya aprobación corresponde al Congreso de la Unión, autorizaba al presidente de la república la cantidad máxima de deuda que podía contratar por concepto de endeudamiento, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto de egresos de la Federación, pero fue común que esa ley contuviera un párrafo como el siguiente: “Asimismo se faculta al Ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan”.

Lo anterior fue muy grave, porque el Congreso de la Unión claudicaba de su poder de la bolsa y le entregaba estos aspectos claves al criterio discrecional del presidente de la república y sin que posteriormente pudiera ejercerse algún control al respecto. Con todo lo grave de esa situación, el Congreso abdicaba de estas facultades de antemano, pero lo hacía voluntaria y conscientemente.

Peor y más delicado ha sido lo que aconteció en la legislatura 1997-2000, cuando el PRI ya no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados, y el presidente de la república intentó que, *a posteriori*, cuando ya era un *hecho consumado*, decidido exclusivamente por él y ante él, se aprobara como deuda pública las que estaban contenidas en el Fobaproa y que constituyen el monto de deuda más grande en toda la historia de México, que se calcula se podrá pagar en treinta años, lo cual reduce considerablemente los recursos presupuestales para la obra pública y el gasto social. Algo parecido no se vió ni en los peores momentos del presidencialismo mexicano. Todo el poder, sin ningún contrapeso, ejercido por un solo hombre como si se tratara de Luis XIV o de Catalina de Rusia.⁸

⁸ López Obrador, Andrés Manuel, *Fobaproa: expediente abierto. Reseña y archivo*, México, Grijalbo, 1999, pp. 49-63 y 71-94.

Desde luego que no se podía permitir la quiebra del sistema financiero nacional, pero *la solución tenía que discutirse en el Congreso de la Unión, si iba a implicar deuda pública*, para que el costo de ésta fuera el menor para la nación y para evitar corruptelas y enorme corrupción, tal y como aconteció. No obstante las disposiciones constitucionales, nada de ello ocurrió y la voluntad soberbia de un solo hombre endeudó a generaciones de mexicanos.

Una señal de esperanza la encontramos en que ese mismo Congreso ejerció otras facultades que habían caído en desuso, como la posibilidad de no aprobar la salida al extranjero del titular del Poder Ejecutivo federal, las comisiones de investigación o la presentación de la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la negativa de aquél de entregarle documentación indispensable para comprender diversos aspectos del Fobaproa, con pretextos legaloides que ofenden el sentido común.

d) En la historia mexicana, el Congreso de la Unión ha tenido dos periodos ilustres, porque sí ha ejercido sus facultades constitucionales: de 1857 a 1860 y durante la presidencia de Madero. ¿Será posible que el tercero sea la legislatura 2000-2003, en virtud de las nuevas circunstancias políticas que se presentan en el país y de su propia composición?

2. En 1978 escribí como tercera causa: “La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado”.

Actualmente:

a) El Poder Judicial federal comenzó a fortalecerse a partir de las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988, las cuales convirtieron a la Suprema Corte de Justicia en casi un tribunal constitucional y le rescataron, en una buena parte, su verdadera competencia:⁹ la interpretación de la ley suprema. Esa reforma trajo consigo el incremento del número de los juzgados de distrito y de los tribunales de circuito, un aumento muy importante a las

9 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 761-762. Véase Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390.

remuneraciones de los magistrados y jueces federales y el comienzo real de la profesionalización y de la carrera judiciales.¹⁰

b) El 31 de diciembre de 1994 se realizó una nueva reforma al Poder Judicial federal, que también lo ha continuado fortaleciendo: nueva integración del pleno de la Suprema Corte, énfasis en las funciones jurisdiccionales de aquél, al suprimirle atribuciones administrativas y de gobierno, un avance en la configuración de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional, la creación del Consejo de la Judicatura Federal, la creación y el fortalecimiento de garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución como son la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional.¹¹

c) Por desgracia, el 11 de junio de 1999 aconteció una contra-reforma constitucional con la cual se destruyó la independencia y la autonomía del Consejo de la Judicatura Federal y se le subordinó totalmente al pleno de la Suprema Corte de Justicia. He sostenido que mejor hubiera sido la desaparición de ese Consejo que su existencia ficticia.¹²

d) Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia se ha vigorizado al ejercer sus responsabilidades como tribunal constitucional y su prestigio ha sido revalorado socialmente con la resolución de importantes controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad. Sus criterios han resuelto conflictos entre los poderes de la Federación, y entre éstos y los de los niveles locales y municipales. También importantes son algunas tesis de interpretación constitucional en estos últimos seis años.¹³

10 Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre...", *cit.*, nota 3, p. 90.

11 Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 807-842. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 9, pp. 763-767. Véase Fix-Fierro, Héctor, "Judicial reform and the Supreme Court of Mexico: the trajectory of three years", *United States-Mexico Law Journal*, Albuquerque N. M., primavera, núm. 6., pp. 6-12; Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, 287 pp.

12 Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 479-486; Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. XXX-XL.

13 Como ejemplos podemos citar las siguientes: la tesis: P. LXXXIX/96, núm. de registro 200, 111, aislada, en el *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, t. III, junio de 1996.

e) El primer presidente de la Suprema Corte de Justicia designado libremente por el pleno de aquélla es el actual, ya que con anterioridad aquél aceptaba la sugerencia que realizaba el presidente de la república, a través del secretario de Gobernación. Este aspecto refuerza la autonomía de la Suprema Corte.

f) La decisión del pleno de ese órgano de destituir y exigir responsabilidad a las autoridades que no ejecutan las sentencias de amparo. Ciertamente esta decisión proviene de 1989, pero entonces se realizaba en secreto, advirtiéndole a la autoridad responsable que se pondría a consideración del pleno el proyecto de su destitución. En la actualidad es muy apropiado que estos asuntos sean del conocimiento de la sociedad como aconteció recientemente con el caso de unos terrenos en Baja California Sur.

g) Todo parece indicar, y es lo más conveniente y con mucho para el país, que el Poder Judicial federal continuará fortaleciéndose y, en particular, la Suprema Corte,¹⁴ a la cual únicamente le falta la supresión de algunas facultades —como la determinación de la competencia entre tribunales— y la concesión de otras como los efectos generales de sus sentencias de amparo para que termine de configurarse como un verdadero tribunal constitucional, lo cual reforzará nuestro Estado de derecho y contribuirá a fortalecer nuestra cultura jurídica, la cual se encuentra aún en pinitos.

*Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6o. también constitucional, p. 513. Lo importante de esta tesis es su postura sobre la facultad de investigación que a la Suprema Corte de Justicia le atribuye la Constitución en su artículo 97. El pleno, en el amparo en revisión 3137/98, por primera vez interpretó correctamente el derecho a la información. El mismo pleno en el amparo en revisión 1475/98 —Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo—, el 11 de mayo de 1999 estableció la tesis: *Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.* El amparo en revisión núm. 2099/99, Evangelina Vázquez Curiel, del 7 de marzo de 2000, Pleno. Esta es una resolución interesante porque cita diversos instrumentos internacionales que México ha ratificado y porque es una síntesis de hasta donde ha llegado la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a uno de los grandes temas actuales, incluido México: el derecho a la información.*

14 Valiente y digna fue la defensa del presupuesto del Poder Judicial federal por parte del presidente de la Suprema Corte, Genaro Góngora, en noviembre y diciembre de 2000. Ciertamente no logró todo lo solicitado pero el solo hecho de dicha defensa pública —situación inédita en México— fortalece la independencia de ese poder y su prestigio social.

h) Por lo anterior, hay que ser muy cuidadoso con la calidad profesional y moral de los jueces federales, especialmente con los ministros de la Suprema Corte quienes deben contarse entre los mejores juristas del país.

Con el pleno de la Suprema Corte de Justicia acontece lo mismo que con la figura del *ombudsman*: su funcionamiento depende en mucho de la calidad de la persona o personas que ejercen esa dignidad.

Nombramientos acertados constituyen ministros honestos, preparados, responsables y dedicados a la importantísima labor de impartir justicia en el más alto tribunal de la república. En consecuencia, el sistema de designación de esos ministros es trascendente. En México, mucho se ha criticado dicho sistema, el original de 1917 fue reformado en 1928 e introdujo el procedimiento norteamericano, el cual en nuestro país fue un fracaso por la completa ascendencia que los titulares del Poder Ejecutivo federal tenían sobre el senado.

En tal virtud, en 1994 se modificó ese sistema de nueva cuenta para que el presidente someta una terna a la consideración del senado.

Para cualquier abogado, integrar el pleno de la Suprema Corte resulta un honor y un privilegio; en consecuencia, casi todos lo anhelan, pero no son muchos los idóneos.

Tengo dudas de si los mejores juristas, los que realmente deben llegar a ese pleno, aceptarían formar parte de una terna que puede prestarse a una contienda política entre los partidos, y cuyo resultado sea el nombramiento no del mejor sino del que obtenga el consenso en una negociación política.

IV. FACULTADES ECONÓMICAS, EL EJÉRCITO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA

1. En 1978 asenté como cuarta causa: “La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación

estatal, así como las amplias facultades que (el presidente) tiene en materia económica”.

Actualmente:

a) La influencia del presidente de la república en la economía continúa siendo extraordinariamente importante, pero ha venido disminuyendo a causa de una serie de factores.

b) Se supone que el Banco de México es ya un organismo autónomo que no depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo federal ni de ningún otro poder, como es el caso de otros dos organismos: el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

c) La participación del sector público en la economía ha disminuido con la privatización de múltiples organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritaria y del sistema bancario.¹⁵

d) La mayor participación del Congreso de la Unión, en los últimos tres años, en la determinación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, especialmente en lo que se refiere a esas normas para el año 2001.

e) La mayor libertad de actuación de las leyes del mercado, con la desregulación de variados aspectos económicos y la firma de diversos tratados de libre comercio, primordialmente aquél con los EUA y Canadá. Resalto un hecho que me preocupa. La actitud abstencionista de los Estados a favor de las llamadas leyes del mercado ha traído como consecuencia la concentración de la riqueza en los países más prósperos, y dentro de las naciones en las personas que integran las elites económicas de aquéllas. Tan malos son los excesos del Estado interventor como los del Estado espectador.

f) El mayor acercamiento, a veces incluso como integración de algunos sectores, a la economía norteamericana, proceso que se

15 En 1976, existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria (*Diario Oficial de la Federación* del 8 de septiembre de 1976). En 2000, existen 79 organismos descentralizados —cinco de los cuales están en proceso de desincorporación— y 124 empresas de participación estatal mayoritaria, en las cuales están incluidos 23 fideicomisos públicos, dos de estos últimos en proceso de desincorporación. Asimismo, 21 de esas empresas se encuentran también en proceso de desincorporación (*Diario Oficial de la Federación* del 1 de agosto de 2000).

acelera a partir de la entrada en vigor del mencionado Tratado de Libre Comercio.

g) El mayor peso específico que cada día tiene en la economía el ingreso y el egreso de capitales extranjeros.

2. En 1978 manifesté como quinta causa: “La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él (del presidente)”.

Actualmente:

a) Afortunadamente el ejército, como institución, es respetuoso de la Constitución, de la autoridad civil y de su jefe supremo.

b) Las facultades del presidente de la república respecto a la movilización del ejército para salvaguardar la seguridad interior y la defensa externa del país se encuentran precisadas en la Constitución, tanto en requisitos como en procedimientos, aunque subsiste, y tal vez sea necesario, un margen de discrecionalidad respecto al ámbito interno, lo cual no supera una serie de problemas a los que me he referido en otra ocasión.¹⁶

c) Las funciones del ejército se discuten públicamente. Probablemente su prestigio sí ha sido dañado por los casos de altos oficiales ligados al narcotráfico.

En México se solía comentar que existían tres instituciones que no se podían criticar, que eran intocables: la virgen de Guadalupe, el presidente de la república y el ejército. Los últimos años han demostrado que esa idea ya pertenece a nuestro pasado.

3. En 1978 escribí como sexta causa: “La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva”.

Actualmente:

a) La situación se ha modificado sensiblemente y la influencia del Poder Ejecutivo federal respecto a muchos medios es inexistente o ha disminuido en forma considerable, aunque todavía existen aspectos en los cuales puede hacer sentir su poder.

¹⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 1, pp. 126-128. Véase Lozoya, Jorge Alberto, “El ejército mexicano”, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, p. 373; *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la república federal y el centenario de la restauración del Senado, Cámara de Diputados, 1974, pp. 630-634.

b) El control del papel periódico que existía a través de la Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA) ha desaparecido. Esa empresa incluso permitió que se le hicieran compras a crédito y que algunos periódicos le debieran fuertes cantidades de dinero.

c) Los medios de comunicación públicos han disminuido como en el caso de los canales de televisión que hoy integran Televisión Azteca y el periódico *El Nacional*. No obstante, los que aún subsisten, más parecen medios del Poder Ejecutivo, al servicio y propaganda de su imagen y de sus acciones, que del Estado. Deberían estar orientados a proporcionar información objetiva e imparcial a la sociedad respecto a temas que le deben interesar o preocupar.

d) La publicidad que otorga el Poder Ejecutivo es extraordinariamente importante para los medios, y se realiza en forma discrecional, sin criterio alguno, a pesar de la existencia de ciertos lineamientos normativos que no se cumplen.

e) La autocensura ha sido casi totalmente superada y la libertad de expresión es una realidad. No puede negarse que actualmente un problema es que *algunos* —nunca es acertado generalizar— medios y comunicadores se escudan en ese valioso derecho humano para calumniar, difamar y mentir. La sociedad, esta sociedad madura, los conoce y les está comenzando a perder confianza.

f) Los famosos “chayotes” y prebendas aún existen en algunos casos, aunque se disfrazan de formas muy complejas.

g) Las concesiones y revocaciones de las estaciones y canales de la radio y de la televisión, así como su vigilancia permanente, continúan en las manos del Poder Ejecutivo federal, quien actúa casi en forma discrecional, lo cual constituye una “espada de Damocles” sobre el cuello de los concesionarios.

A pesar de lo anterior, la radio y la televisión han alcanzado una libertad de la cual no disfrutaban hace unos cuantos años, aunque quedan algunos resabios del pasado.

En este específico punto, las concesiones no deben estar en manos del gobierno federal, sino de un organismo “ciudadanizado”, es decir no-gubernamental, plural, con atribuciones muy claras y definidas. En algunos casos con funciones de autoridad, y en otros

de *ombudsman*; es decir, una especie de IFE, con aspectos de CNDH, para los medios de comunicación masiva.

h) Otro aspecto que aún no ha sido superado es la discrecionalidad del gobierno para proporcionar información sobre los asuntos públicos a los medios de comunicación, por carencia de la correspondiente legislación.

V. SISTEMA FEDERAL, FACULTADES METACONSTITUCIONALES Y ASPECTOS INTERNACIONALES

1. En 1978 expuse como séptima causa: “La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo”.

Actualmente:

a) Mientras en 1980 los impuestos federales recaudados en millones de pesos fueron de 634,448, en 1995 fue de 964,465. Tuvieron un aumento de 2.80% en promedio anual.¹⁷

En cambio, en 1980 los impuestos estatales recaudados en millones de pesos fueron de 15,452, y en 1995 de 9,515. Tuvieron un decremento de 3.20% en promedio anual.

b) El régimen de participaciones, que es parte integrante del sistema de coordinación fiscal, nos otorga los siguientes datos. En 1980, de los impuestos federales se otorgaron 73,904 millones de pesos en participaciones a entidades federativas y municipios, y en 1995 143,127, un incremento de 4.50% en promedio anual.

c) Del total de ingresos de las entidades federativas, en 1980 el 13.4% provenía de los impuestos estatales, en 1995 este porcentaje había disminuido al 3.2%. Las participaciones federales en 1980 representaban de ese total de ingresos el 64.1%, en 1995, el 57.4%.

¹⁷ Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1999, p. 139. Para algunos antecedentes al respecto, véase Carpizo, Jorge, *Estudios...*, *cit.*, nota 2, pp. 106-107; Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1968, p. 201.

En los últimos años, las participaciones federales han representado para los municipios, en promedio, el 48% de sus ingresos brutos.¹⁸

d) El resultado total de nuestro sistema de coordinación fiscal es que las entidades federativas observan un déficit creciente en sus finanzas públicas. Ese déficit, en millones de pesos, fue en 1991 de 25,238; en 1992 de 42,702; en 1993 de 54,908; en 1994 de 67,449 y en 1995 de 98,925.¹⁹

En otras palabras, las participaciones que las entidades federativas reciben del gobierno federal no son suficientes.

Este problema —el del federalismo fiscal— es, hasta ahora, el más importante de la estructura del Estado federal mexicano.²⁰

e) No puede desconocerse que en los últimos años los gobernadores han adquirido alguna —y en ciertos casos mucha— autonomía respecto al presidente de la república, porque el número de gobernadores del PAN y del PRD ha crecido, y porque inclusive en el PRI varios ya no acataron puntualmente las instrucciones del gobierno central.

Muy interesante será observar como se desarrolla este aspecto en el cual un presidente de la república, miembro del PAN, trabajará con una mayoría de gobernadores provenientes del PRI.

2. En 1978 manifesté como octava causa: “Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas”.

Actualmente:

a) Conserva sus amplias facultades constitucionales, las cuales ya comienzan a encontrar un equilibrio con el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales, así como con el fortalecimiento del régimen federal.

b) Sus principales facultades meta-constitucionales también se han alterado o de plano ya no existen.

18 Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.*, nota 17, pp. 146 y 147.

19 *Ibidem*, pp. 154 y 155.

20 Carpizo, Jorge, *Estudios...*, *cit.*, nota 2, pp. 98-105. Véase Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1991, pp. 330 y 331.

Con la elección del 2 de julio de 2000 se pulverizó uno de los poderes más grandes del presidencialismo mexicano: la designación del sucesor; facultad que se había convertido en un sistema de engaños y mentiras, y que, en términos generales, resultó nefasto para México.²¹

c) El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, se reconoció por primera vez que un partido de oposición, el PAN, había logrado el triunfo en la gubernatura del estado de California. Cada día, más gubernaturas son detentadas por el propio PAN y el PRD.

El presidente de la república había conservado la decisión acerca de las candidaturas del PRI a las gubernaturas. Es muy probable que a partir de las mencionadas elecciones del 2 de julio, lo anterior también pase al museo de las prácticas políticas; es difícil imaginar que el PAN vaya a aceptar que el presidente de la república herede esta facultad que al final de cuentas era únicamente una consecuencia del engranaje político que el PRI había construido y que funcionó principalmente a partir de 1940, con el diseño político que edificó el presidente Lázaro Cárdenas.²²

d) El nuevo sistema presidencial, en una muy buena parte, se va a determinar por el régimen de partidos políticos que termine por configurarse en nuestro país, y por una asignatura todavía pendiente: la democracia interna en los propios partidos.

3. En 1978 escribí como novena causa: “La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado”.

²¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 1, pp. 191-197. También pueden consultarse al respecto Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970, p. 53; Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 146-147 y 293; González Graf, Jaime, *La perspectiva política en México*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1975, p. 23; Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 10, 15-17 y 120; *id.*, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 99 y 100; Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios...*, cit., nota 12, pp. 555-558.

²² Cárdenas, Lázaro, *Obras*, t. I: *Apuntes 1913-1940*, México, UNAM, 1972, p. 440; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 1, pp. 205-207. Véase Medin, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 63-113. Hernández Chávez, Alicia, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 181-188. Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974, pp. 42-45 y 52-64. Medina, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 48-97.

Actualmente:

a) La nueva integración del Senado puede traer como consecuencia que este órgano se interese en ejercer la parte de la responsabilidad que la Constitución le atribuye en el ámbito internacional. Ciertamente su participación ha sido modesta en virtud de que hasta las elecciones del 2 de julio de 2000, el PRI contó con la mayoría absoluta en esa cámara legislatora.

b) El 11 de mayo de 1988 se reformó la fracción X, del artículo 89 constitucional, que le señala al presidente de la república una serie de atribuciones, para adicionarle que aquél en la conducción de la política exterior deberá observar una serie de principios normativos que enuncia y que son la síntesis de la política internacional mexicana, la cual es reconocida mundialmente. En consecuencia, la política exterior se debe conducir de acuerdo con aquéllos, los cuales también obligan al Senado, en su momento, a ejercer su corresponsabilidad en esta materia.

c) En los últimos años, nuestra política internacional ha lesionado su autonomía, porque no es posible estarle solicitando préstamos inmensos a los países más ricos —especialmente a uno—, así como a los organismos financieros internacionales —en los cuales aquél tiene un gran peso—, y después votar en los organismos internacionales en contra de sus intereses. Es por ello que México, en los últimos seis años, en varias ocasiones se abstuvo de votar en defensa de esos principios tradicionales ya contenidos en la Constitución.

VI. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y ASPECTOS PSICOLÓGICOS

1. En 1978 indiqué como décima causa: “El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal”.

Actualmente:

a) A partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la ciudad de México es el Distrito Federal —de acuerdo con el artículo 44 de la ley fundamental— y es la sede de los

poderes de la Unión, pero el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de esta entidad —artículo 122 c— y es elegido por votación universal, libre, directa y secreta.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal constituye su Poder Legislativo, aunque el Congreso de la Unión conserva algunas importantes atribuciones normativas respecto a esta entidad territorial.

b) En las elecciones de 1997 se eligió por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal y ganó dichas elecciones uno de los candidatos de partido político diferente de aquél del presidente de la república. Las relaciones entre los poderes federales y los del Distrito Federal han sido bastantes cordiales y no se han presentado mayores escollos. Así, se terminó con el mito de que en el asiento de los poderes federales no debía existir ninguna autoridad local porque necesariamente sería el origen de múltiples conflictos.

Todavía es prematuro exponer un juicio definitivo al respecto. Sin embargo, aunque en el futuro pudieran surgir disputas entre los poderes federales y los locales del Distrito Federal, siempre será preferible y más justo que estos últimos existan para que esa importante entidad goce del principio de autogobierno y autonomía política.

2. En 1978 escribí como décima primera causa: “Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.

Actualmente:

a) Quien haya vivido en el país en los últimos años conoce que tal situación ha cambiado radicalmente. La sociedad ha exigido que exista un verdadero equilibrio entre los poderes y que se termine el predominio del presidente de la república sobre los demás poderes, organizaciones e instancias del país.

b) México ha vivido graves crisis económicas a partir de 1976, y la sociedad las ha atribuido en una gran parte a los diversos presidentes de la república, quienes fueron perdiendo el respeto del pueblo, deteriorándose el prestigio de la institución presidencial.

c) La creación de un sentimiento social de antiautoridad, pero especialmente enfocado a diversos titulares del Poder Ejecutivo federal porque, justificada o injustificadamente, se les ha atribuido corrupción, nepotismo, la causa de la inseguridad pública y la disminución del nivel de vida de millones y millones de mexicanos.

d) Los aspectos anteriormente reseñados rompieron el tabú de que el presidente no debía ser criticado. De esta situación se pasó a ataques virulentos, incluso a veces llenos de odio y resentimiento, llegándose a la difamación, aunque hay que reconocer que los comunicadores serios realizan sus críticas con argumentos de peso y con objetividad.

VII. ALGUNAS REFLEXIONES

1. Al cambio político logrado el año pasado, en 2000, contribuyeron diversos elementos; probablemente los más importantes son:

a) Las recurrentes crisis económicas acontecidas en los últimos veinticinco años que disminuyeron notablemente el nivel de vida de los trabajadores y de un alto porcentaje de la clase media, aumentándose el número de mexicanos en el estrato de pobreza extrema.

b) El crecimiento de la corrupción, la impunidad y, en los últimos años, la inseguridad, aunados a muchos y diversos escándalos públicos.

c) La respuesta de los gobiernos federales, a las crisis y cuestiones mencionadas y a la presión social que aumentaba, consistió en la apertura paulatina del sistema político.

d) Un sentimiento social de cansancio respecto al sistema político y el anhelo de su cambio, el cual pudiera comenzar a resolver los problemas señalados.

e) El rechazo a la concentración del poder y el deseo del funcionamiento de un régimen democrático sin matices.

f) El entorno internacional, a partir de la caída del muro de Berlín, y el énfasis mundial en la existencia de gobiernos democrá-

ticos. Se identificó, con frecuencia, al régimen de los setenta años del PRI con uno plenamente autoritario sin atenuante alguno.

g) Un sistema socio-político que se agotó. El poder desgasta y un solo partido político en el ejercicio del Poder Ejecutivo durante setenta años ininterrumpidos, es cosa inimaginable. El PRI, si puede constituirse en un partido de oposición inteligente y no se divide, tiene la posibilidad de obtener la presidencia de la república en el futuro y, si tal situación ocurre, sería un partido diferente al que existió en esas siete décadas en virtud de que el sistema político que configuró y del cual fue parte esencial ya no existe.

2. Las crisis económicas y el desprestigio de los gobernantes y de la clase política en general han sido usufructuados por diversos grupos de presión para fortalecerse e intervenir con mayor fuerza en las decisiones del poder público con la finalidad de que se favorezcan los intereses que representan. Entre éstos, en la actualidad, encuentro principalmente a la iglesia católica, los grandes grupos empresariales y algunas de las organizaciones que los representan, diversos medios de comunicación y el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Entre los grupos de presión que, en nuestros días, han perdido fuerza o influencia se encuentran los grandes sindicatos obreros y las principales organizaciones campesinas, aunque algunos aún conservan capacidad para influir en las decisiones; un ejemplo es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y su disidencia organizada,²³ así como diversas organizaciones no-gubernamentales.

²³ Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre...", *cit.*, nota 3, pp. 90-92; *id.*, *El presidencialismo...*, *cit.*, nota 1, pp. 217-219. El tema de los grupos de presión en México ha sido poco estudiado y, a veces, en forma incorrecta. Véase Martínez Gil, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1992, pp. 139-147. Granados Roldán, Otto, *La Iglesia Católica Mexicana como grupo de presión*, México, UNAM, 1981, 68 pp. Sánchez, Martín, *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1994, pp. 23-36 y 55-77. En 1987, se editó el número 5 de *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, el cual está dedicado al estudio de los grupos de presión. Al respecto se pueden consultar: Casar, María Amparo, "Los empresarios mexicanos como grupo de presión", pp. 331-345, y Zapata, Francisco, "El sindicalismo mexicano como sistema de grupo de presión", pp. 509-527.

Sin embargo, este panorama ya ha venido cambiando en virtud de la derrota electoral del PRI en el año 2000, del reacomodo de diversas fuerzas sociales y políticas como consecuencia de dicha derrota, de las cuentas a pagar del nuevo gobierno por los apoyos recibidos durante la campaña presidencial, del desgaste de varias organizaciones sociales y la disfuncionalidad de algunos de sus dirigentes, de la existencia de organizaciones de ultraderecha cuya presencia había sido más o menos discreta porque las circunstancias no les favorecían.

Además, hay que tener en cuenta las presiones internacionales, como las provenientes de algunos Estados, en forma notable las del país con el cual se tienen las relaciones bilaterales más importantes y que es el más poderoso y rico del planeta, también, las de la Unión Europea a partir del acuerdo económico, político y de cooperación firmado el año pasado.

Diversos organismos internacionales ejercen también presión sobre el país, tales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial), la ONU (Organización de las Naciones Unidas) a través de varios comisionados y la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Los anteriores aspectos son factores que tendrán presencia en la conducción gubernativa del actual presidente Vicente Fox y que podrán auxiliar o entorpecer sus acciones. Mucho dependerá del respeto a la ley que el presidente guarde, de su habilidad política, de su popularidad y de un conjunto de circunstancias internas e internacionales.

3. Con la derrota del PRI y la llegada a la presidencia de la república de un partido que era de oposición hasta el primero de diciembre de 2000, se han despertado, como es muy natural, muchas expectativas y esperanzas.

No obstante, una reforma profunda no implica sólo elementos de carácter jurídico y político, sino primordialmente una gran transformación social y cultural —espiritual en un sentido amplio— y para que éstas se efectúen es indispensable un cambio en los individuos, en su mentalidad, en su marco de valores, en

su visión de la existencia. Entonces, se establece una relación de influencias positivas recíprocas entre sociedad e individuo.

La sociedad mexicana está harta y asfixiada por la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad y la irresponsabilidad.²⁴ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que por décadas —por las razones que sean, y no es este el espacio para examinarlas— nuestra sociedad las toleró, y en algunos casos, inclusive las auspició. Los ejemplos son innumerables. Nuestra sociedad comenzó a ser intolerante con estas lacras hasta hace pocos años, y aun en nuestros días es increíble contemplar que diversos y verdaderos criminales y delincuentes gozan de aceptación social. El camino que nos falta por recorrer es todavía muy largo.

Nuestra cultura jurídica es débil. Todos y cada uno de nosotros exigimos la estricta aplicación de la ley, pero al vecino; para nosotros y los nuestros siempre encontramos causas excluyentes de esa aplicación.

4. México se encuentra en una etapa muy importante de su evolución política. Las perspectivas son alentadoras: el sólo cambio de la presidencia de la república a un partido diferente de aquel que la detentó durante siete décadas, es positivo. Existen diversos factores favorables para la consolidación de un régimen democrático, el cual necesariamente implica tolerancia, protección a los derechos humanos y a los grupos minoritarios, y que todo acto de gobierno respete el Estado de derecho.

Sin embargo, ni la democracia ni la gobernabilidad están aseguradas si no se les continúa construyendo día a día y se actúa conforme con las normas constitucionales y secundarias. Hay que desterrar cualquier tentación de realizar un acto arbitrario, hay que enriquecer y respetar los aspectos que nos unen y que se han construido a través de nuestra historia. Los principios jurídicos y políticos básicos contenidos en la ley suprema no pueden ser alterados si no existe consenso social y político al respecto.

En esta nueva etapa, insisto, el gozne de nuestra democracia y de nuestra gobernabilidad se sustenta en el Estado de derecho, y la

²⁴ Carpizo, Jorge, *Anatomía de perversidades. Reflexiones sobre la moral pública en México*, México, Aguilar, 2000, pp. 82-92.

última palabra en este sentido le corresponde decirla al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —y en cuestiones electorales a su Tribunal Electoral—, cuerpo colectivo que en última instancia conoce y decide si un acto de cualquier autoridad se enmarca y ajusta o no a la Constitución, la cual le otorga casi todos los instrumentos necesarios para su defensa y, a su vez, la de todo el orden jurídico mexicano.²⁵

En esta nueva etapa de nuestra evolución, el papel que habrá de desempeñar la Suprema Corte de Justicia de la Nación será esencial, y en tal virtud tiene en sus manos una de las más grandes responsabilidades desde que fue creada hace ya ciento setenta y cinco años.

VIII. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden extraer de este ensayo son las siguientes:

a) El presidencialismo y, en general, el sistema político mexicano, han sufrido transformaciones colosales en el periodo reseñado, pero aquéllas se aceleraron a partir de 1988 y 1994.

b) De un sistema vertical, rígido, jerarquizado y en el cual el poder ha estado extraordinariamente concentrado, se intenta transitar a uno en el cual los poderes Legislativo y Judicial cumplan cabalmente con sus facultades constitucionales; que sean una realidad los pesos y contrapesos que establece la ley fundamental y que tengan mayor presencia y fuerza la diversidad de los actores sociales y políticos.

c) La alternancia del poder al nivel del titular del Ejecutivo federal y la composición del Congreso de la Unión —en el cual ningún partido cuenta con mayoría absoluta en cámara alguna—, abre la posibilidad, aunque no la asegura, de que el proceso del poder político se desarrolle conforme con los cauces constitucionales.

²⁵ Podría enriquecerse el contenido de la justicia constitucional mexicana con la aceptación de la “cuestión de inconstitucionalidad”. Véase Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 575 pp.

d) A nadie conviene la existencia de un Poder Ejecutivo federal débil y que no pueda cumplir con sus responsabilidades legales. Lo anterior sería nefasto para el país. Lo que se anhela es que desaparezcan las huellas y resabios del presidencialismo, para que opere un verdadero sistema presidencial con las limitaciones, acotaciones y equilibrios que señala nuestra Constitución.

e) Existen las condiciones políticas y sociales para que del sistema de poder concentrado se transite a uno de poderes equilibrados.

f) El mandato del pueblo de México para esta nueva etapa es claro: la base será la negociación política; hay que hacer de ésta un arte; los partidos y fuerzas políticas necesariamente tendrán que negociar para alcanzar consensos y acuerdos exitosos. Estos son indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad.

g) No es posible la existencia de la democracia sin gobernabilidad. La inestabilidad política propicia la anarquía y ésta, a su vez, es gran enemiga de la democracia ya que posibilita la instauración de un régimen autoritario o totalitario.

h) Para que el actual gobierno federal —2000-2006— sea un éxito, como es necesario para México y el cual todos deseamos, habrá de basar sus actos de gobierno sobre cuatro fundamentos indispensables: i) ajustar todas sus acciones a la Constitución y a la ley; que el Estado de derecho sea una realidad; ii) negociar para alcanzar acuerdos; iii) combatir de frente y con carácter prioritario la pobreza, especialmente la extrema, en la cual viven millones y millones de mexicanos. Ningún país puede funcionar políticamente bien, si cuenta con enormes y trágicos rezagos sociales, y iv) tener siempre presente que se gobierna para todos, y ningún grupo de presión puede imponer sus intereses o visiones sobre la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana.

i) El gobierno habrá de saber negociar, de manifestar voluntad para alcanzar acuerdos en bien del país. No obstante, una parte de la responsabilidad corresponde a los partidos de oposición, los cuales también habrán de tener disposición para negociar, para hacer honor a su papel de oposición dentro de la Constitución;

esos partidos constituyen piezas claves para el buen funcionamiento de las instituciones nacionales.

Los partidos políticos de oposición deberán rechazar y criticar los actos de gobierno cuando así deban hacerlo, y deberán contribuir a la formación de aquéllos cuando el interés nacional lo exija. Toda una evolución político-constitucional se encuentra apoyando esta nueva etapa por la cual México va a transitar.