

El paradigma del presidencialismo en las relaciones y el equilibrio entre los poderes en el sistema político mexicano actual

JORGE KRISTIAN BERNAL MORENO*

No hace falta un gobierno perfecto; se necesita
uno que sea práctico.

ARISTÓTELES (384-322 a.C.) filósofo griego.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. III. PLURALIDAD POLÍTICA EN EL PODER LEGISLATIVO: UN SIGNO DE NUESTROS TIEMPOS. IV. LA AUTONOMÍA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las preocupaciones fundamentales entre los estudiosos del sistema político mexicano, es la serie de cambios que han sufrido los Poderes de la Unión a lo largo de la transición democrática de México.

A raíz de los cambios operados en la estructura política a partir de la liberalización, la alternancia y los gobiernos divididos en México, las funciones de los Poderes de la Unión se han transformado significativamente. El Ejecutivo, Legislativo y Judicial han redimensionado considerablemente la intensidad de las funciones que tradicionalmente habían desempeñado.¹

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Agradezco las valiosas aportaciones de Jorge Humberto Meza Flores para la realización de este trabajo.

¹ Cfr. Corona Armenta, Gabriel, "Los retos del presidencialismo durante la consolidación democrática de México" en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El Nuevo Sistema Político Mexicano: Los Poderes de la Unión*, p. 71.

A partir de la nueva integración del Congreso de la Unión en 1997, el Legislativo asumió una función más protagónica en detrimento del presidencialismo. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia tiene un papel más activo en la vida política nacional y se ha convertido en juez de los conflictos entre los poderes.

II. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las estructuras del sistema político mexicano desde siempre se han caracterizado por concentrar el poder político y organizar a las instituciones, de modo tal que el ejercicio del poder se lleve a cabo por una figura autoritaria que equilibre y amalgame a las demás fuerzas políticas.

La idea de integridad nacional se robustece en los momentos históricos, en los cuales la sociedad reconoce algún personaje que asume la toma de decisiones políticas para explicar el acontecer, y generar expectativas sobre los mecanismos que empleará para la satisfacción de las demandas del sistema.

La necesidad de una autoridad reconocida y respetada puede observarse desde los tiempos precolombinos y coloniales. Los *tlatoanis* fueron reemplazados por los virreyes de la corona española, posteriormente, la evolución de las instituciones obligó a consolidar un nuevo sistema, que con la herencia ideológica del que le precedió, demandaba que la cultura de la obediencia pudiera prolongarse.

El régimen al que le podemos atribuir la formación del presidencialismo es el integrado por los distintos gobiernos de Juárez, que reforzaron la idea del poder centralizado en una sola persona.

Posteriormente, el porfiriato elevó el grado de cohesión del país gracias a que el dictador construyó su sistema de dominación con base en la fuerza militar, su prestigio y capacidad de persuasión.² Cuando su imagen perdió fuerza el sistema resultó incapaz de responder a las demandas de diversos sectores sociales, lo que generó una crisis política, agravada por la sucesión presidencial postergada.

² Sevilla, Carlos, "El presidencialismo mexicano. Las atribuciones metaconstitucionales" en Reveles Vázquez, Francisco, *ibidem*, p. 29, con base en el estudio realizado por Molina Enríquez, Andrés, pp. 132-147.

Con la instauración del gobierno de Madero, después de la primera etapa revolucionaria, la ausencia de una fuerza política predominante produjo un vacío de poder que Victoriano Huerta intentó llenar a través de un golpe de Estado. Sin embargo, la falta de consenso social con relación a la legitimidad de su movimiento derivó en una nueva lucha.

A pesar del triunfo del movimiento constitucionalista, Venustiano Carranza resultó incapaz de ejercer su autoridad sobre todas las fuerzas políticas existentes, las cuales se conflagraron para exigir el cumplimiento a sus aspiraciones sociales y dar cauce a sus aspiraciones presidenciales. Lo anterior, provocó la rebelión de los jefes militares de Sonora que lograron construir un modelo de dominación que se prolongó por más de siete décadas.

La denominada “familia revolucionaria” perfeccionó el sistema presidencialista que con fines de estudio ha sido dividido en cuatro etapas:³

Formativa (1917-1940): esta etapa abarca la creación del nuevo sistema, que precisó las reglas de las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes constituidos y con el partido oficial, así como el consenso de obediencia alcanzado gracias al apoyo a las causas populares y la negociación de privilegios con las clases altas y el extranjero.

Crecimiento y consolidación (1941-1967): la funcionalidad del sistema tuvo su máxima expresión en estos años cuando el presidente de la República acumuló una gran cantidad de facultades, de modo tal que colmó la expectativa de una sociedad por alguien que personificara el ejercicio del poder. Las atribuciones presidenciales le permitían nombrar a los gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales y al Jefe del Departamento del Distrito Federal; asimismo, era el máximo dirigente del partido en el gobierno por lo que podía nombrar y remover al presidente de su Comité Ejecutivo Nacional.

Adicionalmente, dado que el presidente tenía el control absoluto del Poder Legislativo, tanto las finanzas del país como la remuneración de la burocracia estaban sujetas a sus decisiones; a su vez, desde la perspectiva política creaba un estilo personal de gobernar, que incluía un ideario asumido como verdad durante su gobierno y la toma de acuerdos sin intermediaciones, es decir, la aceptación sin tacha de

³ *Ibidem*, pp. 36-44.

su política gubernamental. Siendo la autoridad entre los grupos de poder, los arbitraba y conciliaba cuando surgían conflictos entre ellos, finalmente, en razón de su posición privilegiada dentro del partido oficial, tenía la posibilidad de designar a su sucesor.⁴

La suma de las facultades constitucionales y meta-constitucionales⁵ en la institución presidencial dotaron al sistema de estabilidad que se reflejó en lo que politólogos y economistas han denominado el “milagro mexicano”, fenómeno que se manifestó en un crecimiento acelerado del PIB durante más de tres décadas, la celebración de jornadas electorales pacíficas y las crecientes expectativas de libertades públicas en los habitantes.⁶

Crisis y decadencia (1968-1987): con la llegada de Luís Echeverría a la presidencia, el sistema heredó una serie de vicios que mermaron la funcionalidad del Ejecutivo; principalmente, el descontento generalizado que produjo la represión al movimiento estudiantil de 1968. Por otra parte, el complejo aparato económico del Estado se vio trastocado al colocar en puestos importantes de las secretarías rectoras de la economía a políticos demagogos carentes de disciplina monetaria y fiscal.

Durante los siguientes sexenios, el endeudamiento, las graves crisis económicas por las que atravesaba el país y la nula observancia de los escalafones previstos para la sucesión presidencial, fueron desgastando las estructuras del partido oficial y del sistema político mexicano.

Etapa terminal (1988-2000): para finales de la década de los ochenta la caída del sistema no sólo era inminente sino además irreversible; la unidad del partido oficial se vio fracturada cuando en su interior surgió una corriente democrática preocupada por la sucesión presidencial. Adicionalmente, la solución a los problemas económicos se retrasaba, aun con el uso de estrategias como la privatización de empresas públicas y la negociación de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

⁴ Cfr. Trejo Romo, Pablo, “El presidencialismo mexicano, antes y después de la alternancia”, en Reveles Vázquez, Francisco, *ibidem*, p. 94.

⁵ Para un estudio extenso de las facultades metaconstitucionales. Cfr. Carpizo, Jorge, pp. 190 y ss.

⁶ Para abundar sobre el fenómeno conocido como “el milagro mexicano” Cfr. Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, 1998.

Pese que el gobierno de Salinas de Gortari consiguió legitimidad por rendimientos⁷ y poder político, con el que controló a los sectores inconformes de la población, las circunstancias sociopolíticas lo obligaron a ceder facultades tanto constitucionales como meta-constitucionales, de forma tal que en 1992 otorgó la autonomía a los tribunales agrarios y en 1993 amplió atribuciones legislativas a la asamblea del Distrito Federal que derivaron en la elección popular del jefe de gobierno durante el mandato de Ernesto Zedillo.

Otras atribuciones que el presidente se vio obligado a perder durante el último sexenio del régimen priísta, fueron el control del Banco de México y el nombramiento directo del Procurador General de la República, que igual que los ministros de la Corte, ahora requiere de la participación del Senado para su designación.

La transición del autoritarismo a la democracia en México supuso el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico mediante un proceso largo y complicado que se aceleró a partir de las elecciones de 1988. Algunas de las causas que a lo largo de los años fueron debilitando el sistema presidencialista fueron: *i*) el incremento en la complejidad del sistema político que hizo imposible al presidente ocuparse de todas las decisiones; *ii*) la regionalización de la economía y el país; *iii*) las instancias supranacionales que aparecieron con la globalización; *iv*) la desaparición de sus facultades meta-constitucionales, *v*) la pérdida del control de los medios de comunicación y *vi*) el cambio en el sistema de partidos que acarrió la pérdida de mayoría priísta, a lo que se sumó la falta de lealtad y disciplina al interior de este partido.⁸

Mención aparte merecen las sucesivas reformas electorales que

⁷ Lipset sostiene que los elementos que proveen de estabilidad a un sistema democrático son la legitimidad y la eficacia, entendiéndose por legitimidad la aceptación por la mayoría que las instituciones existentes son las mejores para realizar las tareas que tienen encomendadas. De lo anterior se desprende que el proceso legitimador de los comicios es un factor importante para la estabilidad de un sistema ya que la administración nace, en primer instancia, legitimada o no.

Por su parte, la eficacia es el máximo grado de rendimientos que provee la administración con respecto a los servicios y funciones públicas que presta. Ante ello se puede decir que el sistema más estable será aquél que reúna la eficacia y la legitimación.

Como se puede advertir, el salinato proveyó al sistema una eficacia de los servicios y funciones públicas con lo que obtuvo la llamada legitimidad por rendimientos.

⁸ Cfr. Rodríguez Díaz, Edwin, "El Poder Ejecutivo Mexicano, ¿factor de fuerza del sistema político del país?" en Reveles Vázquez, Francisco, *op. cit.* pp. 63-68.

comenzaron en la década de los setentas y posibilitaron que en el año 2000 un partido distinto al PRI ganara la presidencia de la República.

La hegemonía de un solo partido fue reemplazada por un sistema plural basado en tres fuerzas políticas competitivas, que afectó el equilibrio dentro del Congreso y el papel del Ejecutivo en la formulación de políticas públicas.

Del análisis de todas estas condiciones se desprende que el dominio de los presidentes mexicanos sobre el Congreso se basaba en dos condiciones indispensables: *i)* que un solo partido controlara al mismo tiempo la presidencia y la mayoría del Congreso y *ii)* la disciplina de los miembros del partido del presidente.

Las elecciones de 1997 tuvieron un enorme impacto en el equilibrio constitucional de poderes, pues dieron al traste con la primera de las dos condiciones señaladas anteriormente para el correcto funcionamiento del presidencialismo: el gobierno unificado. Con ello, las facultades del presidente dejaron de ser suficientes para conseguir el apoyo de las mayorías decisorias en el Congreso.

México se ha convertido en una democracia presidencial que desde 1997 opera bajo la modalidad de gobierno dividido; sin embargo, la sociedad sigue una inercia que la hace buscar el paradigma de la figura autoritaria en las relaciones políticas, pese a que el contexto internacional y la nueva configuración del Estado imposibilitan la antigua dinámica que funcionaba y daba estabilidad.

No obstante que el cambio en las relaciones entre los distintos órganos de gobierno era una exigencia democrática largamente anhelada, el presidente de la alternancia, con los resabios del sistema anterior, intentó nuevamente imponerse al Legislativo; sin embargo, las alianzas en el Congreso se agruparon en su contra, provocando la falta de acuerdos necesarios para el desarrollo político y económico del país, generando con ello una parálisis legislativa.

Sin duda alguna, la apertura democrática que se verifica en la alternancia del Ejecutivo y en la nueva configuración del Congreso ha sido un agente que demanda la renovación del paradigma presidencialista, cuyo arraigo en la memoria histórica del país hace indispensable la existencia de una figura que dirija la política nacional, pero que bajo las circunstancias actuales no podría funcionar sin el consenso de los otros factores de poder.

La búsqueda de una nueva relación entre los poderes de la Unión a través de acuerdos que sustituyan el ánimo de imposición, permitirá que el presidente de la República ocupe un lugar importante entre ellos, no mediante una ampliación de sus facultades, sino *por su poder de convocatoria, grado de interlocución y negociación frente a todas las fuerzas políticas incluidas las de su propio partido*.⁹

Si el análisis histórico demuestra la constante necesidad de una figura autoritaria encabezando el Estado, pero a ello se ha contrapuesto la evidencia empírica de que en gobiernos divididos es imposible seguir hablando de presidencialismo; de la conciliación de ambos supuestos deberá surgir un sistema que satisfaga estas necesidades.

III. PLURALIDAD POLÍTICA EN EL PODER LEGISLATIVO:

UN SIGNO DE NUESTROS TIEMPOS

La lógica de los sistemas democráticos precisa para su funcionamiento de la autonomía de las decisiones del Poder Legislativo, el consenso y acuerdo entre sus miembros, el apego a reglas y procedimientos, así como su legitimidad reflejada en el aprecio y apoyo ciudadanos.¹⁰

Lo anterior, permite la articulación del régimen político de modo que el principio de división de poderes se refleje en la coordinación y no en la subordinación de las cámaras al Ejecutivo.

En México, las fuerzas predominantes de la revolución que permitieron la formación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, demostraron su lealtad y subordinación a la figura presidencial; elemento indispensable que posibilitó la construcción y viabilidad del naciente sistema político.

El diseño sumido por el sistema político mexicano en la mayor parte del siglo xx, reflejó la sustitución de la negociación y el diálogo por estructuras al servicio de los propósitos de la figura presidencial, en donde los arreglos políticos del partido oficial con su máximo líder, conformaron un dispositivo de estabilidad que facilitó el flujo

⁹ Corona Armenta, *op. cit.*, p. 86.

¹⁰ Sobre los estudios de los indicadores para medir el grado de institucionalización de las legislaturas. Cfr. Béjar Algazi, Luisa, "El Poder Legislativo en México" en Reveles Vázquez, Francisco, *op. cit.*, pp. 139 y ss.

de las iniciativas de ley que posibilitaron los proyectos sexenales. A lo anterior, se sumaron los atributos del presidente en torno al veto legislativo y su autonomía para la designación del gabinete, entre otras muchas facultades.

Por su parte, el Poder Legislativo (no obstante que formalmente siempre ha contado con un amplio campo de acción para la promulgación de leyes), requiere para su viabilidad de la construcción de mayorías que solían estar monopolizadas por la fracción priísta.

El sistema permitía que cualquier reforma o iniciativa fuera decidida únicamente sobre la base del criterio del partido oficial, en donde, bajo el predominio de un gobierno unificado, el Legislativo poco significaba en la definición del cauce político que el país seguiría; sin embargo, con el paulatino desgaste que la presidencia tuvo a partir de 1970 se hizo notoria la exigencia social de cimentar un nuevo orden institucional en el parlamento, donde el peso cuantitativo de los grupos reestructurara la composición de las Cámaras.

En 1988 el reclamo ciudadano se hizo evidente en el resultado de los comicios, obteniendo un nuevo balance entre las instituciones debido a la reducción considerable de los márgenes de superioridad numérica priísta en la Cámara de Diputados (ver cuadro número 1).

El año de 1997 significó el inicio de la consolidación de la pluralidad en el Congreso. A partir de la LVII Legislatura, la ausencia de la mayoría absoluta de un solo partido se reflejó en el debilitamiento del presidencialismo, además, ante los constantes disensos entre partidos, Congreso y Ejecutivo, la apertura de los medios de comunicación se hizo notoria con las severas críticas que sufrió el sistema.

Las elecciones federales de 2000 presentaron un nuevo escenario político: El titular del Ejecutivo pertenecía a un partido distinto al que por más de siete décadas dominó al país; catorce estados quedaron bajo gobiernos no priístas y, el Poderes Legislativos, tanto el federal como los locales, presentaron una acrecentada división de fuerzas políticas.

Aun con la fuerte legitimidad con que arribó el titular de la Presidencia de la República el gobierno incurrió en tempranos errores. La opinión pública atestiguó el desconcierto, improvisación y la falta de coordinación del Ejecutivo, que hicieron que partidos políticos, medios de comunicación y la sociedad en general, trasladaran la visión de la

tradicional función gubernativa del presidente a la naciente fuerza política que representaba la oposición en el Legislativo.

El papel que el Congreso asumió con sus nuevos roles y responsabilidades políticas avasalló a la figura presidencial, pues aún cuando en los primeros años del sexenio foxista se intentó imponer una agenda legislativa acorde con los proyectos del presidente, la toma de decisiones sobre el presupuesto público y el logro de reformas constitucionales quedó en manos de la legislatura.

Con este nuevo panorama, el Legislativo asumió un papel predominante en el diseño y orientación de la política del país que lo hicieron corresponsable y contrapeso de la autoridad presidencial.

En la nueva configuración del Congreso, las fuerzas políticas asumieron diferentes roles: el PRI se vio obligado a ser oposición y las otras fracciones parlamentarias dejaron de ser espectadoras de los cambios políticos y se incluyeron en el debate, negociación y concreción de alianzas.

Este entramado institucional supuso dificultades para la formación de las mayorías requeridas para lograr acuerdos legislativos. Ejemplo de lo anterior, se observó en la aprobación del presupuesto del 2005, en donde el sistema tripartidista impidió que un partido por sí solo pudiera aprobar el proyecto del Ejecutivo.

La sustitución del unipartidismo por un pluralismo semi-polarizado implicó serias dificultades para la generación de consensos en el Congreso. En este debate de fuerzas, ninguno de los tres partidos imperantes ha logrado una evolución adecuada que les dote de estabilidad, debido a que en los últimos años el desajuste del sistema presidencialista también ha repercutido sobre ellos.

El PRI, después de ostentar el control total del aparato gubernamental sufre los efectos producidos por la ausencia de un liderazgo que le otorgue cohesión; el PRD es víctima de los fuertes escándalos de corrupción de sus miembros, así como de sus divisiones internas; finalmente, el PAN que sufrió un fuerte deterioro por el escaso entendimiento con el gobierno de Fox, no parece corregir el rumbo en la presente administración.

Producto de la falta de cohesión, estabilidad y articulación entre los partidos; el Congreso ha sido foro para sus constantes enfrentamientos. El Poder Legislativo dividido y ausente de consensos generó un bloqueo institucional de las políticas del gobierno de Vicente Fox. La

imposibilidad de éxito de las reformas en materia fiscal, energética y laboral únicamente dejaron al presidente en posibilidad de adelantar su sucesión.

Con el Congreso dividido, la falta de credibilidad en los partidos y la debilidad del Ejecutivo, se ha cuestionado si el pluralismo afianza la consolidación de la democracia o bien se traduce en retraso y parálisis institucional.

La incertidumbre sobre la realización de las acciones legislativas del Ejecutivo que ha generado el pluralismo es sin duda un signo de democracia y equilibrio entre los poderes; sin embargo, esto no necesariamente se traduce en un buen gobierno.

El sistema exige que las distintas fuerzas políticas que hay en el Congreso actúen y negocien constantemente acuerdos que los lleven a la aprobación de leyes para el beneficio de la Nación.

La viabilidad del sistema presidencial está en juego, pues si los partidos de oposición carecen de incentivos para cooperar con el partido al que pertenece el Ejecutivo, una coalición con fines únicamente electorales puede ser capaz de reducir sensiblemente los ámbitos de acción de las políticas públicas del Estado.

Cooperación en vez de oposición debe ser uno de los principios en la nueva configuración del sistema político; pues la parálisis legislativa que produce un gobierno dividido se traduce en un régimen incapaz de responder a las demandas sociales.

En este orden de ideas, resulta indispensable unir los objetivos esenciales de la democracia con los de la gobernabilidad, con el fin de evitar que se generen mayores tensiones, conflictos o desajustes institucionales.

Para lograr lo anterior, es imprescindible que los viejos mecanismos de autoridad sean sustituidos por dispositivos democráticos de una creciente actividad, no sólo con las dependencias gubernamentales, sino con los sectores sociales, económicos y empresariales que se han transformado en grupos de presión que utilizan al Legislativo para impulsar sus propuestas.

La implementación de la democracia supone a la pluralidad como impulsora y garante del equilibrio y autonomía de los Poderes de la Unión. La pluralidad es síntoma de democracia; el acuerdo, coordinación y consenso encaminados al beneficio de la Nación, lo son de gobernabilidad.

Cuadro 1. Representación en la Cámara de Diputados (1964-2006)

	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006
PRI	175	177	178	189	195	296	299	289	260	320	300	238	211	201	106
	83.3%	83.5%	83.6%	81.1%	82.3%	74.0%	74.8%	72.3%	52.0%	64.4%	60%	47.8%	42.2%	39.8%	21.2%
PAN	20	20	20	25	20	43	51	41	101	89	119	121	206	148	206
	9.5%	9.4%	9.4%	10.8%	8.4%	10.8%	12.8%	10.3%	20.2%	17.8%	23.6%	21.2%	41.2%	29.6%	41.2%
PP-PPS	10	10	10	10	12	11	10	11	36	12					
	4.8%	4.7%	4.7%	4.3%	5.1%	2.8%	2.5%	2.8%	12.0%	2.4%					
PARM	5	5	5	7	10	12		11	30	15					
	2.5%	2.4%	2.3%	3.0%	4.2%	3%		2.8%	6.0%	3.0%					
PCM-PSUM-FMS						18	17	12	34						
						4.5%	4.3%	3.0%	6.8%						
PST-PPCRN						10			39	23					
						2.5%			7.8%	4.6%					
PRT							12	12							
							3.0%	3.0%							
PRD						10	11	12		41	71	126	50	97	127
						2.5%	2.8%	3.0%		8.2%	14.2%	25.2%	10%	19.4%	25.4%
PT											10	6	8	6	12
											2.0%	1.2%	1.6%	1.2%	2.4%
PVEM												8	17	17	17
												1.6%	3.4%	3.4%	3.4%
Otros								6			1	8	31	32	
								1.5%					1.6%	5.6%	6.4%
Oposición	35	35	35	42	42	104	101	111	240	180	200	261	294	299	394
	16.7%	16.5%	16.4%	18.2%	17.7%	26.0%	25.3%	27.8%	48.0%	36.0%	40.0%	52.2%	58.8%	59.8%	78.8%
Total	210	212	213	231	237	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500

IV. LA AUTONOMÍA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

La consolidación democrática requiere de la institucionalización del Estado de derecho, que a su vez, depende de forma importante de la existencia de un Poder Judicial autónomo.

Los nuevos balances y ajustes institucionales concebidos con el debilitamiento del presidencialismo, contribuyeron a que el Poder Judicial asumiera un rol protagónico que lo consolidara no sólo como un actor institucional clave, sino como fuente de estabilidad política para un gobierno ausente de consenso.

La Suprema Corte de Justicia, como garante de la Constitución y de toda ley establecida, tiene un papel fundamental en el proceso democratizador del Estado mexicano, que comenzó a partir de la caída de la hegemonía presidencial.

Hasta mediados de la década de los noventa, el sistema político se conformaba por un gobierno unificado y central debido a dos fenómenos estrechamente vinculados, diferentes a los que hemos analizado con anterioridad: *i*) el control sobre el presupuesto, y *ii*) la facultad de nombrar y remover a los principales funcionarios del país.¹¹

En el Poder Judicial la influencia presidencial era notoria, pues el presidente ostentaba la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la aprobación del Senado, cuya mayoría siempre era priísta. Sin lugar a dudas, esta potestad aseguró una Corte sumisa y cooperativa (ver cuadro número 2).

A pesar de lo anterior, el Poder Judicial guardó una mayor independencia del Ejecutivo, comparada con la que conservó el Congreso, mucho gracias a la decisión de los miembros de la Corte de no intervenir en asuntos de carácter político, limitando su actuación al ámbito de la justicia ordinaria en la solución de recursos, evitando perfilarse como un tribunal de justicia político-constitucional.

Por otra parte, es un hecho que antes de la década de los noventa, el monto del presupuesto destinado los poderes Legislativo y Judicial era insignificante. Fue hasta los cuatro primeros años de la adminis-

¹¹ Cfr. Torres Espinoza, Eduardo, "El Poder Judicial en México y la nueva correlación de fuerzas entre los poderes públicos, 1994-2003", en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, México, p. 202.

tración de Ernesto Zedillo que existió un aumento significativo en los recursos destinados a ambos poderes.

El interés presidencial por fortalecer económicamente al Poder Judicial, se explica, desde la perspectiva jurídica, debido al crecimiento exponencial de los asuntos que correspondía resolver a los tribunales federales en las últimas tres décadas.

Desde una perspectiva más amplia, algunos analistas consideran que la respuesta se encuentra en la crisis de legitimidad que experimentó el régimen presidencialista, que demandó la necesidad de utilizar al Poder Judicial como escapatoria y justificación de los actos del Ejecutivo ante las presiones sociales.¹²

A partir del incremento en su asignación presupuestaria, el Poder Judicial logró un mayor desarrollo institucional que se reflejó en una acelerada expansión de su estructura convencional a través de la proliferación de Tribunales Colegiados de Circuito (1987), la creación del Consejo de la Judicatura Federal (1995) y la incorporación del Tribunal Electoral (1996).

Especial interés en la evolución de esta institución representa la creación del Consejo de la Judicatura Federal. Este nuevo órgano fue dotado de amplias atribuciones administrativas que antes conservaba la Corte, asumió facultades en materia disciplinaria, de nombramiento, adscripción y remoción, aplicables a toda la estructura judicial, con excepción de los ministros del máximo tribunal.

La enmienda constitucional de 1994 cambió la competencia de la Suprema Corte y contribuyó a fortalecer al Poder Judicial Federal en su conjunto. La Corte fue deslindada de funciones administrativas y se consolidó como la principal autoridad en materia jurisdiccional y máxima garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos.

El desarrollo del Poder Judicial no solamente se presentó en su infraestructura sino también en sus atribuciones. Se evidenció el deseo de acercar a la Suprema Corte al modelo de tribunal constitucional, ampliando considerablemente su ámbito de acción política-constitucional y la autonomía de sus decisiones.

Las reformas constitucionales de 1994 introdujeron la figura de la acción de inconstitucionalidad con el objeto de plantear la posible contra-

¹² *Ibidem*, p. 210.

dicción entre una norma de carácter general y la Constitución, además, perfeccionaron la controversia constitucional para dirimir los conflictos entre dos o más órdenes de gobierno y entre los poderes de un mismo o de distintos ordenes de gobierno, entre otras combinaciones.

Los dos mecanismos incorporados a través de estas reformas para el control de la constitucionalidad, incrementaron el poder político de la Corte y la colocaron en una situación de mayor independencia respecto de los dos poderes restantes.

A partir de esta nueva configuración política, los fallos del máximo tribunal en contra del Ejecutivo, sirven como indicadores de la autonomía judicial alcanzada hasta ahora.

Tres controversias constitucionales¹³ presentadas por el Congreso Mexicano entre 1997 y 2002 son muestras del éxito de las reformas constitucionales en el proceso democratizador y del equilibrio entre los poderes.

En el primero de los casos, la Cámara de Diputados solicitó a la Corte que pidiera acceso a la información sobre las operaciones de Banca Unión, relacionadas con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). El Congreso dio este paso porque el Ejecutivo no había respondido a su petición de acceso a la información por más de 18 meses. Esta decisión histórica obligó al presidente de la República a entregar la información solicitada por la Cámara de Diputados. La resolución fue la primera emitida por la Suprema Corte en contra del Ejecutivo, el presidente Zedillo, autor de la reforma que le brindó su autonomía.

La segunda controversia solicitó la invalidación del decreto presidencial relativo a la regulación del sector eléctrico. La Suprema Corte emitió su fallo en el sentido de que el presidente de la República no estaba facultado constitucionalmente para emitir decretos en materia de energía; por segunda vez este tribunal falló en contra del Ejecutivo.

Finalmente, en la tercera controversia, el Congreso solicitó a la Corte su fallo en relación con la constitucionalidad del decreto presidencial que exentaba a la industria de bebidas del pago de un impuesto especial a edulcorantes producidos en México e importados de Estados

¹³ Cfr. Inclán Oseguera, Silvia, "De las implicaciones de la reforma judicial mexicana de 1994 y del ¿cómo estimarlas?" en Corona Armenta, *op. cit.*, pp. 240-243.

Unidos y otorgaba una serie de incentivos fiscales por un lapso de seis meses. La Cámara de Diputados solicitó la invalidez del decreto presidencial pues estimó que invadía la competencia del legislativo. La Corte nuevamente decidió en contra del Ejecutivo, considerando que éste había excedido su autoridad constitucional. El fallo estableció la inconstitucionalidad del decreto presidencial, argumentando que el Legislativo tenía facultades exclusivas en materia fiscal.

Los tres fallos son políticamente significativos, pues demostraron las facultades de la Corte como tribunal constitucional y abrieron la posibilidad de que el Poder Legislativo limite al Ejecutivo mediante la intervención de la Corte; además, tras la reformas, este tribunal asumió la posibilidad de enfrentar al Ejecutivo en casos de relevancia política, lo cual ineludiblemente es consecuencia de su creciente autonomía.

El año de 2000 significó el inicio de la consolidación del proceso democratizador que implicó nuevas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La sociedad en general enfocó su atención a la pérdida de poder político del presidente, reflejada en sus confrontaciones con el Congreso.

Sin embargo, el desajuste entre los poderes colocó a la Suprema Corte en una situación privilegiada, al permitírsele participar más activamente en el sistema político asumiendo el papel de árbitro, cuyas decisiones son capaces de alterar las reglas del juego existentes.

Aunque históricamente el Poder Judicial significó para el presidencialismo estabilidad y legitimación del sistema político, con los procesos democratizadores se ha asumido como factor de equilibrio entre los otros dos poderes y en un agente de gobernabilidad clave. La reputación de la Corte ha cambiado considerablemente pues se ha convertido en juzgador creíble y legítimo para la resolución de conflictos.

Hoy en día, la Corte se asume como el órgano encargado de limitar a los otros dos poderes a lo establecido por la Constitución, y evitar así la parálisis de las funciones legislativas y gubernamentales.

La experiencia de México en la democracia es corta; sin embargo, los resultados muestran que por lo menos con uno de sus componentes, el de la división de poderes, va en dirección positiva.

Cuadro 2. Forma de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<i>Fecha</i>	<i>Forma de nombramiento</i>
5/II/1917	Serán electos por el Congreso de la Unión siendo previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados.
20/VIII/1928	Los hace el presidente de la República y los somete a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará dentro de 10 días. En caso de que la Cámara no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá efectos como provisional. La Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones deberá otorgar su aprobación; si lo desecha el presidente hará un nuevo nombramiento. En los recesos de la Cámara de Senadores los nombramientos se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente.
31/XII/1994	El presidente de la República someterá una terna a consideración de Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo quien dentro de dicha terna designe el presidente de la República.

V. CONCLUSIONES

La teoría de sistemas expuesta por Easton, identifica al sistema político como un conjunto de interacciones a través de las cuales las autoridades (entendidas como factores de poder) asignan valores a una sociedad.

Para la estabilidad de un sistema resulta indispensable que el flujo de demandas y apoyos sociales sean debidamente procesadas por el gobierno, de manera que permitan la retroalimentación que posibilite enmendar errores y evitar perturbaciones.¹⁴

El correcto funcionamiento del sistema depende de la relación que guarden sus elementos, entre los que se encuentran los institucionales, los valores de la sociedad y otros sistemas de carácter nacional e internacional que interactúan con el político.

El caso mexicano, como lo hemos querido demostrar en este breve estudio, presenta un sistema político en transición. A pesar de que las estructuras del sistema se han modificado considerablemente aún muestran resabios del viejo sistema e intentan posibilitar la continuidad de su dinámica en las relaciones de poder.

La fuerza política del Ejecutivo hasta la década anterior representó la columna vertebral del sistema político. El presidencialismo fue un producto histórico de la sociedad mexicana, y ante este reconocimiento, su permanencia estuvo sujeta a valores arraigados en nuestra tradición.

El gobierno unificado dotado de legitimidad y subordinación, constituyó el eje de la viabilidad para el control de las demandas sociales. Como hemos visto, la dinámica entre los poderes hizo que el sistema tuviera un alto índice de expectativas para resolver conflictos sociales y económicos.

¹⁴ En la visión de Habermas el sistema político requiere de un *input* de lealtad de masas lo más difuso posible y el *output* consistente en decisiones administrativas impuestas con autoridad.

La crisis del *output* tiene la forma de crisis de racionalidad en el que el sistema administrativo no logra hacer compatibles o ejecutables los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico. La crisis del *input* tiene la forma de crisis de legitimación en el cumplimiento de los imperativos de autogobierno, tomados del sistema económico, donde el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido.

Precisar el momento en que el sistema dejó de funcionar resultaría una tarea difícil, puesto que la debilidad del presidencialismo se asume como un proceso gradual que paulatinamente desgastó su credibilidad, robusteció la confiabilidad en otros órganos de gobierno y demandó la reivindicación de las necesidades sociales por mecanismos distintos.

El presidencialismo, sin bien apareció cuando fue necesario, empezó a retirarse en el momento en que los cambios sociales y el desajuste de sus elementos así lo demandaron. Errores y decisiones del poder central hicieron que la sociedad, a través de su voto, construyera una nueva alineación entre los órganos de gobierno.

El paradigma de las relaciones existentes entre los Poderes de Unión que se podía apreciar de manera evidente en la concentración del poder en la figura presidencial, en la actualidad es difícil de identificar.

No es posible establecer con precisión si el fortalecimiento del Legislativo a través de la pluralidad es un elemento clave del debilitamiento del presidencialismo, pero más que enfocarse a las causas, resulta imprescindible hacer una proyección de las consecuencias.

El Poder Ejecutivo, desprovisto en los últimos años de autoridad, ha intentado su preeminencia utilizando mecanismos de regímenes pasados; sin embargo, la falta de acuerdos con el legislativo y su incapacidad de diálogo con otros actores políticos denota imposibilidad para reconstruir un mando unitario, que ante las exigencias del pluralismo político actual difícilmente podrá ser reivindicado.

La conformación actual de las Cámaras ha provocado inestabilidad en el sistema y en ocasiones parálisis legislativa. Lo anterior es producto de la polarización en el Congreso, que en vez de sumar mayorías para la consecución de labores legislativas en beneficio del interés nacional, en ocasiones ha tenido tintes altamente partidistas y electorales.

Por su parte, la autonomía que ha alcanzado el Poder Judicial en los últimos años gracias a las reformas constitucionales y al incremento en su presupuesto, han posibilitado que funja como árbitro y contrapeso entre los otros poderes.

Si bien, un Ejecutivo desposeído de su autoridad, un Congreso dividido y un Poder Judicial mediador no representan las condiciones más eficaces de gobernabilidad; si son síntomas de la transición democrática que experimenta el sistema.

Las expectativas no son del todo desfavorables, pues aun cuando el flujo de demandas sociales no ha sido cabalmente satisfecho por el gobierno y existen varios problemas por superar; es indispensable tomar en cuenta que éstos están siendo procesados dentro del mismo sistema, sin implicaciones sociales o internacionales severas.

El paradigma de las relaciones entre los poderes en el sistema político mexicano actual tiene indicios de operatividad que eventualmente le permitirían alcanzar un mayor grado de estabilidad y desarrollo, la clave está en que las vicisitudes de la transición democrática sean resueltas por las instituciones que se configuran dentro del sistema.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge y Tamayo, Jaime (coords.), *Elecciones con alternativas. Algunas experiencias en la República Mexicana, La Jornada* ediciones, México, 1994.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19ª edición, Siglo XXI, México, 2006.
- Castañeda, Jorge G., *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Extra Alfaguara, México, 1999.
- Cordera, Rolando y Tello Carlos, *México. La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, México, 2001.
- , *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, Era, México, 1986.
- Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, Gernika, México, 2006.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, 2ª edición, Joaquín Mortíz, México, 1972.
- Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y*

control del poder político, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2004.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Argentina, 1999.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Flores Olea, Víctor, *La espiral sin fin. Ensayo político sobre México actual*, Joaquín Mortiz, México, 1994.

Garrido Platas, Luis Javier, *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, Grijalbo, México, 1993.

Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, 10ª edición, Siglo XXI, México, 2005.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México.

Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano*, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets, México, 2002.

Lajous, Alejandra (coord.), *Manual de historia del México Contemporáneo (1917-1940)*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1988.

Loeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, Cal y Arena, México, 1989.

—, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (coords.), *Los sistemas políticos en América Latina*, 3ª edición, Universidad de las Naciones Unidas-Siglo XXI, México, 1999.

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, Era, México, 1978.

Molina Piñeiro, Luis, *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, México, 1988.

Molina Piñeiro, Luis y Serrano Migallón, Fernando, et. al. (coords.), *Perspectivas de la democracia en México*, Porrúa, México, 2007.

Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991.

Ocampo, Alcántar Rigoberto, *El sistema político mexicano. El agotamiento de un modelo corporativo*, Universidad Autónoma de Sinaloa-Publicaciones Cruz O., México, 2001.

- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Rabasa Gamboa, Emilio (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la unión*, Gernika, México, 2006.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *El proceso democrático de México*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Seymour Martín, Lipste, “Conflicto social, legitimidad y democracia”, en *El hombre político, las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid, 1987.

Derecho mercantil y globalización: desafío y compromiso, editado por la Facultad de Derecho, se terminó de imprimir en octubre de 2007, en los talleres de Estampa Artes Gráficas, S.A. de C.V. México, D. F. Para su composición se utilizaron tipos Baskerville. Los interiores se imprimieron en papel cultural de 90 grs. La edición estuvo al cuidado del Lic. Alberto J. Montero y consta de 1000 ejemplares.