

II. Elementos exógenos para el análisis de los informes presidenciales	111
1. Antecedentes del informe presidencial	111
2. Factores exteriores para la evolución del informe presidencial	123
A. Los datos demográficos y los proyectos educativos. El público potencial del discurso oficial	124
B. Los medios de comunicación	131
C. Los cambios en la conformación del Congreso	142

II. ELEMENTOS EXÓGENOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES

El presente capítulo está dedicado al estudio morfológico de los informes presidenciales, es decir, al estudio de su estructura externa: los cambios que se perciben en el orden de presentación de las diferentes secretarías. De manera más particular, se estudian las temáticas que, que al presentar una alta frecuencia de los términos que hacían referencia a dichas temáticas, se revelaron como las principales fuentes de interés de cada uno de los mandatos estudiados.

Sin embargo, para comprender la relación que existe entre esas temáticas, las modificaciones en sus formas de abordarse e, incluso, las diferentes connotaciones que cada una de las palabras ha tenido en el transcurso del período estudiado, es necesario definir de antemano lo que pretendió ser originalmente el propio informe presidencial, y lo que llegó a ser con el tiempo.

Estos elementos, más el estudio jerárquico de las palabras, nos permitirán definir y dilucidar el rol que dos conceptos cuyo origen se encuentra en la ciencias de la comunicación —*propaganda* y “*langue de bois*”—, han jugado en la historia del México contemporáneo.

1. ANTECEDENTES DEL INFORME PRESIDENCIAL

El artículo constitucional que especifica que el jefe del Ejecutivo debe presentar un balance administrativo ante las cámaras de Diputados y de Senadores reunidas en el Congreso para la apertura de sus sesiones ordinarias, ha pasado por varios avatares, antes de ser lo que actualmente conocemos.

Como antecedentes del informe presidencial mexicano, se encuentran dos casos que influyeron sobre la configuración de este acto en deber constitucional: el español y el norteamericano.

En España, en el artículo 121 de la Constitución de Cádiz se encuentran algunos comentarios en el sentido de que la ausencia del

rey en la fecha de apertura de las Cortes, no era un impedimento para su instalación; y, por el contrario, “en caso de asistir”, el rey leería —y no “debería leer”— “un discurso de carácter propositivo y no estrictamente informativo”.

Así, en México, doce años más tarde, el artículo 68 de la Constitución de 1824, otorgará a la presencia del Poder Ejecutivo en la apertura del Congreso, un carácter simplemente protocolario ya que su “única obligación” sería la de “pronunciar un discurso ‘análogo a este acto tan importante’ ”.¹²⁹

Sin embargo, este carácter protocolario heredado de las Cortes, comienza a transformar su naturaleza a partir de la Constitución liberal de 1857, en la que el artículo 63, con “gran similitud a la redacción de la Constitución americana” (artículo II, sección 3),¹³⁰ especifica que el discurso pronunciado por el presidente “debería contener un informe sobre ‘el estado que guarda el país’ ”. Esto significaba otorgar y, quizá más correctamente, *solicitar* del Ejecutivo una función informativa ante el Congreso.¹³¹

Como se verá más adelante, este cambio, al ser representativo del modelo que lo inspira, permite establecer algunas comparaciones entre la realidad que le da vida, y la manera en que fue retomado en México; sin importar por el momento, cuán idealizado o coyuntural haya sido el funcionamiento de dicho modelo en su terreno de origen.

De esta manera, la Constitución postrevolucionaria de 1917, no hará más que retomar y ordenar en su artículo 69, los axiomas precedentemente expuestos:

A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.¹³²

¹²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. Artículo de Jorge Madrazo, p. 160.

¹³⁰ Padover, Saul K., *The Living U.S. Constitution*, Estados Unidos, A Mentor Book, New American Library, 1953, p. 71.

¹³¹ Madrazo, J., *op. cit.*

¹³² *Ibidem.*

De estos párrafos, se desprenden varias problemáticas que giran alrededor del rol que jurídicamente se ha intentado dar a la figura presidencial, y esto tanto para el caso mexicano, como para los países en donde México buscó sus fuentes de inspiración.

Para el caso español, habría que recordar la situación caótica por la que atravesaba España en el momento de la promulgación de la Constitución de Cádiz: las tropas francesas ocupan parte del territorio español, el rey Fernando VII es prisionero de los franceses en Valençay, y la nación se encuentra dividida entre partidarios de una monarquía absoluta, partidarios de una monarquía restringida y liberales. Sin embargo, estos últimos se ven obligados a abrazar la causa monarquista, símbolo de la soberanía de los pueblos españoles ante las tropas extranjeras, si no querían ser percibidos como coaligados al enemigo.¹³³

En este contexto se puede entender el hecho de que esta Constitución, aunque haya sido delineada por un grupo liberal, haya favorecido una monarquía aparentemente restringida. Así, en tal proyecto de Constitución, aunque el rey continúa poseyendo su derecho de veto sobre las Cortes, teóricamente se otorga una mayor preponderancia legislativa a la asamblea. Esta preponderancia, sería también entendida por unos como la promesa de elección por sufragio universal de las Cortes, forma de elección que se pensaba que imprimiría una mayor representatividad de esta asamblea ante los ojos de los liberales; y por otros como la representatividad efectiva que en aquellos momentos encontraron *de facto* las Juntas de Gobierno de los diversos reinos españoles, movilizadas en su lucha contra los franceses. En todo caso, y para ambos grupos: ante el vacío de poder sentido en 1812, las Cortes representaron la única entidad gubernamental capaz de aglutinar y organizar políticamente la resistencia ante el enemigo extranjero. De ahí su importancia y aprobación... coyuntural.

Y esta forma gubernamental fue tan coyuntural que hacia marzo de 1814, cuando Fernando VII es liberado y su reino restablecido, él mismo disolverá las Cortes y restablecerá una monarquía absoluta.

¹³³ Bergeron, L., y M. Roncayol: *Le monde et son histoire*, Ed. Robert Laffont, col. Bouquins, t. 3, pp. 249-250; Petit-Robert, t. 2, pp. 611 y 647. Ver también, García de Cortázar, F., y J. M. González Vesga, *Breve historia de España*, 2a. ed., Alianza Editorial, 1994; pp. 429 y ss.

Ambigüedad pues, por la situación de emergencia en la que nace esta Constitución, por la forma en que se reúne esta asamblea y por la función que ésta cumple en la lucha contra el exterior. De esto resultará también, una ambigüedad ante la definición del rol que un rey ausente podía tener ante un parlamento improvisado, aunado a la propia divergencia de concepciones teóricas —ya existentes— sobre el rol de que debería jugar el monarca español.

A pesar de todo, lo que aquí es importante destacar es que, en la Constitución liberal de Cádiz, el rey conserva las prerrogativas que caracterizan a una monarquía moderadamente restringida, es decir: la existencia efectiva de un parlamento representativo, pero con un rey que conserva su derecho de veto sobre las decisiones de dicho parlamento, y que no tiene *la obligación o deber de informar* a la Asamblea; ya que, como se señaló anteriormente, de estar presente en la instalación de las Cortes, el rey debería leer un discurso de *tipo propositivo y no informativo*.

En lo que se refiere a Estados Unidos, la influencia teórica del informe ante el Congreso en México, parece indudable cuando se lee el artículo II, sección 3 de la Constitución norteamericana:

*“He shall, from time to time, give to the Congress information of the state of the union, and recommend to their consideration, such measures as he shall judge necessary and expedient...”*¹³⁴

De esta redacción se desprende que el informe del presidente ante el Congreso, no es concebido como una obligación, sino como un *deber*. Este hecho es elocuente por la utilización de la forma *“Shall”* (y no *must*), aunado a la frase *“from time to time”* (es decir, no obligatoriamente cada año); al mismo tiempo que se reconoce al presidente, una cierta capacidad propositiva concretada —y limitada— a través de la frase *“recommend to their consideration”*.

Sin embargo, por el tiempo y por la costumbre, este “deber” inicial, llega a ser una obligación. J. W. Peltason afirma que actualmente la ley federal norteamericana pide al presidente “presentar también al Congreso un mensaje sobre el presupuesto y un informe económico”, así como dar algunas recomendaciones de orden legislativo. Pero no se especifica si el presidente mismo es quien debe pronunciar estos mensajes, ya que su presencia obedece más bien a

134 Padover, *op. cit.*

una costumbre que a un precepto. Así, si G. Washington y John Adams leían personalmente el informe ante el Congreso, Thomas Jefferson solía enviarlo por escrito para que fuese leído por algún otro representante, y no es sino hasta principios de este siglo que el presidente W. Wilson restablecería la primera de estas modalidades.¹³⁵ Este discurso es conocido en Estados Unidos como “The State of the Union Message”.

El discurso mexicano es conocido como “El informe presidencial”, y generalmente se inicia por: “Vengo a informaros”, “*cumpliendo con el precepto de informaros*”, etcétera, “del estado que guarda la Administración Pública”, o la “Administración Pública del país”, y aun, “de los intereses públicos administrados por el Ejecutivo”,¹³⁶ siendo esta fórmula un tanto protocolaria.

Según la *Enciclopedia de México*,¹³⁷ el artículo 120 de la Constitución de 1824, ordenaba solamente que los diversos secretarios rindiesen cuenta a cada una de las Cámaras del estado de sus ramos respectivos; sin embargo el presidente Guadalupe Victoria (1824-1829) “impuso” la práctica de participar personalmente en el acto inaugural del Congreso, pronunciando un discurso de carácter informativo. Según la misma obra, la Constitución de 1857 sólo recoge esta tradición en su artículo 63, y agrega el deber de respuesta por parte del presidente del Congreso, aunque dicha respuesta sería sólo “en términos generales”.

De todo esto podemos deducir que, a pesar de que el informe haya sido “impuesto” —según los términos de la obra consultada— por Guadalupe Victoria, dicho discurso presenta varias semejanzas con el informe norteamericano, inclusive en sus respectivas trayectorias. Sólo que los inicios del informe en este último país, remontan a la presidencia de George Washington, entre 1789 y 1795.

Así, según Kelly Harbeson Belz,¹³⁸ la Convención de Filadelfia, había previsto un Ejecutivo fuerte, “que podría no solamente ejecutar las leyes federales sino también tomar un lugar determinante en la

¹³⁵ Peltason, J. W., *Understanding the Constitution*, Library of the Congress, 1982, College Publishing, p. 103.

¹³⁶ Informe de abril de 1905 de Porfirio Díaz.

¹³⁷ México, 2a. ed., 1977, t. VII, art. “Informes de gobierno”.

¹³⁸ *The American Constitution. Its origins and development*, 6a. ed., Nueva York, Norton and Company Inc., 1983.

formulación de la legislación”. Según este autor, el hecho de que la constitución haya otorgado al presidente la posibilidad de presentar a la apreciación del Congreso medidas que le parecieran necesarias, contenía de manera embrionaria la posibilidad de control del Ejecutivo sobre el Legislativo. George Washington, nos dice este autor,

pronto adoptó la práctica de aparecer en persona antes de la reunión del Congreso... para ver un poco lo que se había desarrollado el año precedente y para *sugerir* algunos puntos al Congreso. Durante las sesiones también enviaba mensajes especiales, sobre todo para proporcionar al Congreso las informaciones que eran necesarias (para una deliberación)... Y a pesar de que los primeros Congresos tomaron la costumbre de clausurar sus sesiones con una ceremonia elaborada, en la que se daba una respuesta formal al mensaje presidencial (los Congresos), no siempre aceptaron las recomendaciones enviadas por el Presidente.

El mensaje anual, concluye Harbison Belz, “no llegaría a ser el principal instrumento del liderazgo del Ejecutivo sobre el Congreso...”, ya que las confrontaciones con personalidades fuertes de la historia política norteamericana dentro del mismo partido Republicano, aunado al descubrimiento de otros medios de control, dejarían de lado esta intervención directa y “oficial” del Ejecutivo sobre el Congreso. Sin embargo, Peltason afirma que en la actualidad, el mensaje sobre el estado de la Unión es una manera para el presidente de “focalizar la atención nacional sobre los problemas nacionales”, al mismo tiempo que le permite desarrollar numerosas proposiciones legislativas que serán enseguida “formalmente introducidas por los miembros del Congreso...” en el debate legislativo.¹³⁹

Después de ver cómo la práctica del informe toma forma tanto en México como en Estados Unidos, parece pues indudable que, como lo afirma Jorge Madrazo en la *Constitución Mexicana Comentada*¹⁴⁰ el artículo 69 de esta Constitución encuentra su fuente de inspiración en esta *costumbre* norteamericana.

Ahora bien, ¿qué sucede en México? Como lo indica el autor antes mencionado, los constituyentes de 1856-1857 —que pretendían

139 Peltason, *op. cit.*

140 *Cfr. supra*, nota 129.

establecer una predominancia del Legislativo sobre el Ejecutivo—, establecieron este “informe” como medio para que el Congreso pudiese “controlar y sancionar” las actividades del Ejecutivo. Sin embargo, los sucesivos períodos de “regímenes de excepción” que México conoció entre 1857 y 1867, debido a las diversas sublevaciones por parte de caciques regionales, en contra de la alienación y después de la nacionalización de los bienes del clero y, finalmente, debido a las luchas contra el Imperio de Maximiliano —inicialmente apoyado por el ala conservadora mexicana—, impidieron la práctica real de un régimen parlamentario. Estos eventos, que mostraban la debilidad, ya no digamos de un Estado parlamentario, sino sencillamente de un Estado, provocaron que una parte de los mismos Constituyentes del 57 dieran marcha atrás. El cuestionamiento de ciertas leyes liberales por parte de algunos liberales,¹⁴¹ serán la causa de los problemas políticos que se desarrollarán en México entre 1867 y 1876, problemas que serían aparentemente “resueltos” o disueltos, por la toma militar del también liberal Porfirio Díaz.

En estas circunstancias, ¿qué sucedió con el control del poder Legislativo sobre el Ejecutivo que se había tratado de establecer?, que dicho control no funcionó más que durante el período que va de 1867 a 1876, período en que además, los debates de la Cámara tratan esencialmente sobre de la pertinencia o no de un tal control.

Así, la política de conciliación que Juárez habría deseado establecer dentro un marco legal definido —política de conciliación que se topó con una fuerte oposición por parte de algunos liberales radicales—, sería puesta en práctica más tarde por Díaz; pero ya no con base en un marco legislativo, sino a través de toda una serie de

¹⁴¹ Recordemos que después de la caída de Maximiliano, los conservadores se encontraban un tanto desacreditados, debido al apoyo que habían otorgado al Imperio de Maximiliano (1864-1867). En cuanto al problema de la Iglesia, el propio Benito Juárez y Antonio Labastida Dávalos —arzobispo de México—, comenzaron una política de conciliación: el primero dando marcha atrás sobre algunos puntos de su política anticlerical y, el segundo, comprendiendo la imposibilidad, después del episodio francés, de exigir la abrogación del conjunto de dicha política. Cfr. Saez, Carmen, “Estado y política de conciliación en el siglo XIX”, en *Evolución del Estado Mexicano*, t. 1, ed. El Caballito, 1a. ed., 1986, p. 139-140; Para todo este período, ver también Díaz, Lilia, “El liberalismo militante”, pp. 821 a 896, pp. 899 a 1,015, y González, Luis, “El liberalismo triunfante”, ambos en *Historia general de México*, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1981, t. 2; Hale, Ch., *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821-1853)*, México, ed. Siglo XXI, 1972, para lo que concierne a los antecedentes teóricos del liberalismo mexicano.

alianzas personales no escritas, y sobre la cual reposarían las bases de todo el sistema político del último tercio del siglo XIX.

Un rasgo fuertemente significativo del tipo de política personal que Porfirio Díaz establecería, es su propio matrimonio, al principio de su segundo mandato, en 1881, con Carmen Romero Rubio, hija de una personalidad “de oposición”, y cuyo padrino era el presidente que Díaz había derrocado en 1876, Sebastián Lerdo de Tejada. El padre de Carmelita, don Manuel Romero Rubio, había sido él mismo, jefe del Partido Lerdistista. Este matrimonio fue arreglado por el obispo Gillow, quien lo consideró como una “alianza política fundamental”. Más tarde, Carmen Romero Rubio y su padre serían las piedras angulares de la reconciliación entre Díaz y el alto clero mexicano.¹⁴²

De hecho pues, Díaz nunca cambió fundamentalmente la carta constitucional, con excepción a los artículos que concernían a la no reelección del presidente y de los gobernadores.¹⁴³ Es así como Díaz logra realizar subrepticamente aquello que Juárez había tratado de concretar dentro de un cuadro institucional. Será, precisamente, toda esta serie de peripecias, la que configurará muchas de las problemáticas de nuestro actual sistema democrático mexicano, siendo la más evidente de entre ellas lo que comúnmente llamamos el “presidencialismo mexicano”.

De esto se desprende que, en el marco de los mensajes al Congreso, la respuesta del presidente del Congreso al jefe del Ejecutivo, es como en Estados Unidos, una simple formalidad, pero con la diferencia que en México sí se seguirán todas las “recomendaciones” presidenciales. De ahí, que la respuesta al presidente, haya llegado a ser una simple alabanza, la que, además, generalmente reafirma o repite sintéticamente, lo que el presidente acaba de decir durante a veces ¡hasta 7 horas! Este fenómeno se produce tanto en el siglo XIX como en el XX, y esto

¹⁴² Saez, *op. cit.*, pp. 161 y 167. También es curioso hacer notar, la evolución de la actitud de Manuel Romero Rubio, quien siendo jefe del Partido Lerdistista sale en 1876 rumbo a Nueva York, para regresar —¿cuándo?— y, en 1881, casar a su hija con aquel que había derrotado a su partido. Para un estudio detallado de esta política y la manera en que fue extendida al resto de la sociedad mexicana, *cfr.* Guerra, F. X., *Le Mexique: de l'Ancien Régime à la Révolution*, Paris, L'Harmattan, 1985, 2 tomos; t. 1, caps. 1 y 2. Existe edición en español: *México: Del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 2 tomos (sección de Obras de Historia) (trad. de Sergio Fernández Bravo). Recordemos que en el presente trabajo se ha utilizado la versión francesa.

¹⁴³ Guerra, *op. cit.*, p. 51. Véase también, Saez, *op. cit.*, p. 141.

a pesar de que los mecanismos —la composición del Congreso, entre otras cosas— se haya modificado entre un siglo y otro.¹⁴⁴

Por otra parte, y esto cualquiera que sea la procedencia de la influencia teórica sobre las sucesivas constituciones mexicanas —aunque en el caso del informe presidencial, la influencia norteamericana parece indudable—, es interesante hacer notar el mosaico que resulta de la mezcla, no solamente de las influencias teóricas sobre los diversos aspectos de la Constitución mexicana (Estados Unidos, España, Francia, Gran Bretaña, e incluso, Alemania), sino de dichos aspectos teóricos, con prácticas nacionales, las cuales, a su vez, fueron algunas veces también importadas. Dentro de ese peligroso —aunque a veces también hábil— ejercicio de equilibrio, las premisas teóricas vienen a mezclarse o a chocar con las realidades prácticas, engendrando así, por ejemplo, lo que es el presidencialismo mexicano: una práctica en primer lugar tácita, que poco a poco se convertiría en constitucional.

Lo mismo sucede con la propia importación de teorías, las que frecuentemente sólo son conocidas de manera parcial y sin la contextualización pertinente que en última instancia les da vida; de esta manera, dichas teorías llegan frecuentemente de manera distorsionada, lo que permite atribuirles orígenes que no son más que míticos, ya que dichos orígenes muchas veces no se encuentran realmente “enraizados” en las tradiciones del país que se creía.

Ante tal estado de cosas, habría que decir que si bien es necesario tratar de entender las circunstancias y representaciones en que una teoría cualquiera —y, por ende, debatible— tomó vida, México no es el único país que ha practicado en este juego de “importaciones”, ya sea teóricas, de formas, etcétera; otros países, que numerosas veces

144 El presidencialismo en México es considerado como una de las piezas clave del sistema político mexicano, por lo que ya ha sido suficientemente estudiado por numerosos especialistas, tanto mexicanos como extranjeros. Entre los más destacados tenemos: Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar, El sistema político mexicano*, México, ed. Cuadernos Joaquín Mortiz, 1972 y 1974; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, ed. Siglo XXI, 1979; de manera un poco más indirecta: Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI. En la literatura politológica extranjera, casi toda hace referencia a esta problemática como un hecho estatuido, sin embargo citemos un artículo que se refiere al período que aquí se analiza: “Mexican presidentialism from Díaz to Echeverría”, in *Social Science Journal* núm. 7 (enero de 1980) pp. 41-52. El propio desarrollo de este análisis, nos permitirá también comprender mejor cómo esta pieza ha tomado un lugar preponderante en el sistema político mexicano.

han sido un modelo para México —económico, político, etcétera—, también han participado de este juego de “importación”.

Así por ejemplo, existe la discusión, siempre de actualidad, sobre la mayor o menor influencia que ejerció el francés Montesquieu en la determinación de la separación de poderes en el propio sistema político norteamericano; discusión que retira pertinencia a la idea francesa actual —idea que en algunas ocasiones se ha extendido a otros círculos intelectuales latinoamericanos—, sobre la existencia de una “dicotomía” tajante entre el mundo político sajón (idealmente analizado como más “costumbrista” y, por lo tanto más “representativo”) y el mundo latino (idealmente más apegado a la ley —a lo escrito— y por ende más “decretista”, y por ende, “impositivo”). Esta dicotomía, no toma en cuenta las influencias que, históricamente, han tenido las “costumbres” —debates, etcétera— de uno de estos aires geográfico-políticos, sobre el otro.

Así, para continuar con nuestro ejemplo sobre Montesquieu, en la discusión de esta influencia sobre la constitución norteamericana, se olvida muchas veces el hecho de que el propio Montesquieu —considerado como uno de los “precursores intelectuales” de la Revolución francesa— se inspiró a su vez, en corrientes que en el siglo XVIII se disputaban la definición del “buen gobierno” en Inglaterra. Sin embargo, Montesquieu se inclina concretamente, por una corriente conservadora —Tory—, dirigida por un antiguo exiliado en Francia, sir Henry Saint John Bolinbroke... sin que el propio Montesquieu haya tenido idea de este hecho, ni de las fuerzas reales que presidían dicho enfrentamiento en Gran Bretaña.¹⁴⁵ En una palabra, como ya lo ha afirmado Charles Hale sobre otros aspectos del liberalismo mexicano, “los constitucionalistas franceses, idealizaron las instituciones inglesas”, y las de América del Norte, en el caso de Edouard Laboulaye... idealización que en cierta forma volvió a tener lugar en la muy reciente década de 1980.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Fischer, Louis, *President Congress*, Nueva York, The Free Press, Macmillan Publishing Co., 1973, pp. 3 a 7 y p. 248.

¹⁴⁶ Edouard Laboulaye fue un personaje que pregonaba la introducción del Senado en el sistema político francés, para temperar el Poder Ejecutivo ante la debilidad para hacerlo de una sola Cámara, *cfr.* Hale, Charles, “El renacimiento de la historia política y la Revolución francesa en México”, artículo presentado en el coloquio *L'Amérique Latine face à la Révolution Française*, Paris, 28-30 de junio de 1989, pp. 18-19. Ver también “El utilitarismo y la sociedad liberal” y “El liberalismo y el modelo norteamericano”, en *El liberalismo en la época de Mora...*,

De la misma manera en el México decimonónico, como lo señala Charles Hale, la forma política norteamericana comenzó a representar para los liberales de los años 1820 y 1830,

el símbolo del progreso liberal... No obstante —dice este mismo autor—, en cuestiones tales como la organización de los gobiernos municipales, el sistema judicial y los procedimientos electorales, el punto de referencia de los diputados era la experiencia liberal francesa y, particularmente, la española. Hay pocos indicios de que los escritos constitucionales norteamericanos, por ejemplo los *Federalist Papers* [en los cuales se hace directamente referencia a Montesquieu],¹⁴⁷ hayan circulado ampliamente en México. Lo que se escribió acerca de los derechos de los Estados, y que ejerció gran influencia en Estados Unidos hacia 1824, no parece haber afectado a estos campeones mexicanos de la autonomía provincial.¹⁴⁸

De esta manera —como Hale concluirá un poco más lejos—, los liberales mexicanos precursores de las reformas del siglo XIX, no abordaron la sociedad norteamericana con un espíritu crítico. Muy pocos liberales hicieron un esfuerzo para conocer Estados Unidos y, dice el mismo autor, ninguno elaboró un análisis sistemático de ese contacto, es así como hicieron de la democracia norteamericana un modelo ideal, “no sólo de libertad y de igualdad, sino también de estabilidad política”; pero se trataba de “un modelo a la vez simple y estático” ya que los mexicanos “no parecieron advertir los cambios efectuados en la sociedad norteamericana entre 1789 y 1830, ni las controversias públicas de la época de Jackson”.¹⁴⁹

Estos párrafos permiten evidenciar la imbricación de ideas a la que hacíamos alusión anteriormente: unos liberales mexicanos, que admirando el sistema norteamericano, se adherían más bien a los modelos español y francés; los cuales, a su vez, se habían inspirado de mo-

cit. Estos escritos son excelentes para la comprensión de este juego de influencias “cruzadas” y, en relación, además, con el liberalismo mexicano. En cuanto a la reciente idealización francesa, ver los diversos trabajos de la década de los 80, de Pierre Rosanvallon y de François Furct, esencialmente.

147 Fischer, L., *President Congress, cit.*, p. 2: “...Montesquieu... the ‘oracle’ who was always cited on the separation doctrine...”

148 Hale, *El liberalismo mexicano...*, pp. 199-200.

149 *Idem*, pp. 203-204.

delos anglosajones, siendo que ciertas corrientes anglosajonas habían buscado soluciones en el propio modelo francés...¹⁵⁰

Este entrecruzamiento, algunas veces lleno de “malentendidos”, de desconocimiento y de idealizaciones, sigue siendo el pan cotidiano de parte de nuestras elites intelectuales, tanto en Francia como en México; elites que, paradójicamente, hoy tienen mayores medios de estar informadas que hace dos siglos. Sería pues pertinente preguntarse, hasta qué punto dichas elites son hoy más críticas y exigentes con sus propios conocimientos, en relación a las que las precedieron, algunas veces exigiéndoles tanto o más que lo que ellas mismas se exigen actualmente.¹⁵¹ Esto podría quizá llamarse “la historia sin fin”...

Se puede agregar, regresando a la cuestión del presidencialismo con la que comenzó este subcapítulo, que si bien en todo sistema —aun democrático—, se observa por momentos una tendencia al reforzamiento del Ejecutivo, en México, al abanico de influencias jurídicas a este respecto, viene efectivamente a sumarse el peso de las costumbres. Como lo afirma F. X. Guerra, la función presidencial “...ya tenía antes de él [Díaz]... un prestigio inmenso para la gran mayoría de la población, que veía en ella más una autoridad suprema de tipo antiguo, una continuación del rey de España, que al presidente de una república [y, como tal] con poderes limitados”.¹⁵² Sin embargo, limitarse a esta visión nos parece una aproximación demasiado unilateral, ya que aparte de la complicación teórico-práctica que, como ya lo vimos, configuró esta función en México, habría que

¹⁵⁰ Para otros aspectos de estas influencias triangulares, *cfr.* Elsa Carrillo, “La Revolución francesa: pauta a la forma discursiva de la Revolución mexicana”, artículo presentado en el coloquio *El impacto de la Ilustración y de la Revolución francesa en la vida de México*, México, UNAM-IFAL, y publicado en la revista *Línea*, núm. 39, abril-junio de 1989. Ver también “La Révolution Française: Modèle de la forme discursive de la Révolution Mexicaine”, en *L'image de la Révolution Française*, vol. III, p. 1,745.

¹⁵¹ Los años 80 de este siglo muestran numerosos ejemplos de esto: es decir, de una admiración incondicional hacia “l'Amérique des libertés” por una parte de la *inteligentsia* francesa, al oponer a todo sistema estatista, el cual fue durante toda esa década, sistemáticamente ligado al “peligro comunista” y considerado como la fuente de todos los males actuales de la sociedad. Basta con abrir los cotidianos de esa época, y con observar el aumento exponencial de los análisis concernientes, por ejemplo, al “Estado-providencia” Casi 10 años después de esa ola, encontramos que Pierre Rosanvallon —cuya obra *La crise de l'État Providence*, lo lleva a la fama—, publica hoy otra obra titulada *La nouvelle question sociale*, en la que “se propone repensar el Estado providencia”, después de haber pregonado su desaparición en aquella primera obra; *cfr. Le Monde*, 15-16 enero 1995, “La politique et le conflit. Un dialogue entre Alan Duhamel et Pierre Rosanvallon”, p. 13.

¹⁵² Guerra, F. X., *op. cit.*, p. 51.

agregar el hecho de que la corona española vino a asentarse precisamente en un lugar donde ya existía un imperio que sujetaba de manera centralizada a pueblos vecinos, lo que también jugará un rol mayor en el futuro del presidencialismo mexicano, y no solamente la personificación de la monarquía española. Pero esto nos llevaría demasiado lejos de los propósitos de este trabajo.

Las constituciones mexicanas —como en un momento dado la española, la francesa o la inglesa—, se forjaron de manera ecléctica, y en algunos casos más que en otros —España y México—, con una herencia de prácticas concretas que los diferentes grupos en el poder no tenían ningún interés en modificar profundamente.

Así, de una voluntad inicial, evidenciada en la Constitución de 1857, de otorgar el control y el poder de veto a una Cámara idealizada —a través del sufragio universal, en el caso español—, y siempre pospuesta para un futuro —tanto en el caso mexicano como en el español—, se pasa poco a poco a un Ejecutivo que sanciona, legisla y practica su derecho de veto sobre una Cámara, modelo ideal de sumisión y de obediencia a las directivas presidenciales, en el caso mexicano.

En México este proceso comienza a mediados del siglo XIX, y se consolida tácitamente durante el reinado de Porfirio Díaz y, para así devenir explícito y respetablemente constitucional durante el siglo XX, como puede ser apreciado en el informe a la Nación del 1o. de diciembre de 1916, en el que Venustiano Carranza aporta toda una serie de datos —en cierta medida reales hasta ese momento—, que le permiten justificar la necesidad de un Ejecutivo fuerte.

Aun así, uno tendría que preguntarse, ¿por qué se resintió la necesidad de crear ese poder fuerte de una forma *tan explícita*? ¿Por qué, a medida de que el siglo XX avanzaba y, con él la demanda política de la sociedad, se tuvo necesidad de recurrir a toda una serie de modificaciones a la Constitución, a fin de proteger ese Ejecutivo fuerte y ese tipo de Congreso? En una palabra, ¿por qué la necesidad “inicial” ha perdurado?

2. FACTORES EXTERIORES PARA LA EVOLUCIÓN DEL INFORME PRESIDENCIAL

Como lo veremos en el capítulo siguiente, este discurso sufrirá modificaciones en varias formas: desde la dimensión o duración del

informe, hasta la modificación del vocabulario utilizado, pasando por las alteraciones en el orden de presentación de las diversas secretarías.

Dejando de lado por el momento las explicaciones endógenas de estos cambios —las cuales serán desarrolladas ulteriormente—, tratemos de ver aquí algunos de los factores exógenos que pudieron influir sobre dicho cambio.

En primer lugar, deben tomarse en cuenta aquellos factores que se encuentran íntimamente relacionados con los fenómenos de todo desarrollo demográfico, es decir: la explosión demográfica de un país, la urbanización de su población y el avance educativo que dicha población ha alcanzado. Estos factores se encuentran entrelazados unos con otros, pero cada uno de ellos ha influido de manera diferente y con diferente intensidad sobre el discurso político.

En segundo lugar, pero quizá el factor más importante dentro del cuadro de análisis de la metamorfosis del informe: el florecimiento, la explosión y la explotación de los medios de comunicación masiva, explosión y explotación que llega y no dejaría de consolidarse en México, *grosso modo*, a partir de los años 30.

Tercer factor, en relación formal con el factor demográfico, pero cuya importancia es preponderante desde el punto de vista sociopolítico: el cambio, entre los siglos XIX y XX, del número y del origen social de los diputados de la Cámara.

Veamos pues la manera en que estos factores se han imbricado en la transformación, al menos morfológica, de los informes.

A. *Los datos demográficos y los proyectos educativos. El público potencial del discurso oficial*

A continuación se presentan algunas informaciones estadísticas, en las que se confirma, cualquiera que sea su procedencia,¹⁵³ el “dina-

¹⁵³ Para la obtención de estos datos se consultaron varias obras que presentan algunas diferencias entre ellas. Sin embargo estas diferencias no representan un obstáculo en lo que concierne a la demostración de una población demográficamente activa, hecho reconocido en todas estas obras —y fuente de preocupación para todo especialista en demografía o mexicanista—. Para una viva y detallada descripción de los fenómenos demográficos en el siglo XIX, *cfr.* Guerra, F. X., *op. cit.*, cap. VI, y el cap. VII para la cuestión educativa; ver también González Navarro, Moisés, *Estadísticas sociales del porfiriato, 1877-1910*, México, El Colegio de México, 1972. Véase también: *Estadísticas históricas de México*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, SEP, 1986, t. 1, p. 9; Mier y Terán, Marta, *Evolution de la population*

mismo” de una población en continuo desarrollo. Así entre 1877, año del primer informe presidencial de Porfirio Díaz, y 1980, el último informe analizado —Luis Echeverría A.—, se encuentra la siguiente evolución demográfica:

Cuadro 1
Evolución de la población en México (1877-1980)

<i>Año</i>	<i>Población total (en millones)</i>	<i>Tasa media anual de crecimiento (por ciento)</i>	<i>Proporción urbana* (por ciento)</i>
1877	9.3	—	—
1895	12.6	1.2**	—
1900	13.6	—	28.3
1910	15.1	1.1	28.7
1920	14.2	-0.6	31.2
1930	16.5	1.6	33.5
1940	19.8	1.8	35.0
1950	27.3	2.6	42.6
1960	37.07	3.1	50.7
1970	51.1	3.3	58.7
1980	69.6	3.1	66.3

* Población urbana: Aquella que reside en localidades de más de 2,500 habitantes (definición del censo).

** Tasa media observada entre 1877 y 1900.¹⁵⁴

Como se puede apreciar en este cuadro, las tasas anuales de crecimiento de la población total, pasan de 1.2% durante el siglo XIX, a 2.6% para el período que va sólo de 1940 a 1950, año a partir del cual dicha tasa rebasará el 3%. Así, si la tasa media de crecimiento durante el siglo XIX fue de 1.2%, durante el siglo XX, y una vez estabilizado el movimiento revolucionario e implementadas una serie

mexicaine à partir des données des recensements: 1895-1970, Thèse PhD de Démographie, Dpt. de Démographie, Université de Montréal, 1982, 2 vol. 588 pp. y Cosío-Zavala, María E., “Mexico, Mexique, Mexicains”, *Population et Sociétés*, núm. 236, junio de 1989, INEP.

¹⁵⁴ Guerra, *op. cit.*, p. 298.

de políticas sanitarias,¹⁵⁵ ésta pasará entre 1920 y 1985 a 2.66%; mientras que la tasa de natalidad se estabiliza hacia 1986 en 4.6 hijos por mujer.¹⁵⁶

Como es bien sabido, este crecimiento de población es debido al aumento de la esperanza de vida, debida ella misma, a la modernización impuesta a México a través de sus diferentes gobernantes, y esto tomando en cuenta el propio siglo XIX. Es así como se pasa de una esperanza media de vida de 24-30 años, durante las primeras dos décadas del siglo XX, a una esperanza de vida de 63-70 años al pasar la década de los treinta, siendo el problema ahora el peligro de explosión demográfica.

En lo que se refiere a la urbanización, también es bien sabido que los mejoramientos de higiene que han permitido una mayor esperanza de vida y una menor mortalidad, han sido alcanzados sobre todo *en las ciudades*, y la influencia que esas mejoras han tenido en el medio rural, han dependido sobre todo de la importancia del radio de acción de las diversas ciudades que han florecido a lo largo del país.¹⁵⁷

Por otro lado, como ya F. X. Guerra lo ha afirmado,¹⁵⁸ la extensión del tejido urbano —que en cierta medida es debido a un fuerte crecimiento poblacional—, también depende de una fuerte expansión económica. Según este autor, esta expansión estimularía, a su vez, la configuración del tejido urbano, provocando el crecimiento de ciudades ya existentes, y la aparición de nuevas aglomeraciones, aunque el nacimiento de estas últimas también estaría relacionado a los mo-

¹⁵⁵ Para estas cifras y los problemas relativos a la explosión demográfica, *cfr.* Cosío-Zavala, María E., *op. cit.*

¹⁵⁶ A partir de 1940, se observan algunas diferencias que van de 2 a 5 millones de habitantes entre las *Estadísticas históricas...*, *cit.*, y la fuente a partir de la cual se tomaron las tasas medias de crecimiento y urbanización, Mier y Terán, Marta, *op. cit.*, debido a la fiabilidad que presenta este estudio profundizado. En este sentido cabe preguntarse, si dichas diferencias no se deben a la preocupación por parte de las fuentes oficiales, de presentar una población menos galopante. Es decir, si no existe una preocupación de probar que para 1980 —y con base en las cifras otorgadas a partir de 1940—, la campaña por el control de la natalidad comienza al fin a surtir efecto. Véase también: Cosío-Zavala, María E., *op. cit.* y Poursin, Jean-Marie, “La population mondiale en 2150. Ou les limites de l’incertitude en démographie”, *Le débat*, núm. 75, mayo-agosto de 1993.

¹⁵⁷ *Ibidem.* De la misma manera que sucede con el control de la natalidad actualmente, cuyos primeros efectos después de 30 años de campañas —a partir de los años 60—, se observan sobre todo en medios urbanos, al tiempo que los medios rurales continúan presentando una tasa de crecimiento elevada.

¹⁵⁸ Guerra, *op. cit.*, cap. VI.

vimientos migratorios que se desarrollaron en México hacia fines del siglo XIX.

Así, afirma F. X. Guerra, “las ciudades que rebasan 20,000 habitantes, pasan de 22 a 29 entre 1895 y 1910... y su peso en la población total pasa de 9.2% a 11%”, mientras que otras aglomeraciones se forman en las regiones más dinámicas y modernizadoras del país.¹⁵⁹ Sin embargo, hacia fines del porfiriato y durante la revolución, México “es un país formado por una multitud de pequeñas unidades humanas, de pueblecillos y aldeas, de haciendas y ranchos aislados, de campamentos mineros y rancherías”, conglomerado que en 1910 absorbe aún el 71.3% de la población mexicana, ya que ésta se encuentra en aglomeraciones de menos de 2,500 habitantes.¹⁶⁰

Ahora bien, todas estas pequeñas aglomeraciones son unidades que durante el siglo XX no dejarán de crecer. Numerosas de entre ellas desaparecerán, muchas veces las unas en beneficio de las otras debido a su proximidad. Esto no impide que el tejido urbano que empieza a desarrollarse durante el siglo XIX, será el mismo que hacia 1980 presentará una tasa de urbanización de 66.3%, lo que casi llega a invertir la proporción en relación a lo que sucedía a finales del porfiriato.¹⁶¹

Es evidente que, en lo que concierne más directamente a los cambios en el discurso presidencial, la evolución de la urbanización durante el siglo XX es más importante durante este último siglo que durante el XIX. No obstante, es importante recordar que los factores migratorios arriba mencionados, ese aumento del número de hombres que, viniendo de horizontes a veces completamente diferentes, están obligados a tratarse y a convivir juntos en ese final de siglo, fueron

¹⁵⁹ Guerra, *op. cit.*, p. 315. Las entidades más dinámicas serían: D. F., Coahuila, Nayarit, Tamaulipas, Durango, Sonora, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, que reciben contingentes migratorios de los estados de Puebla, Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí y México, *cfr.* Guerra, *op. cit.*, p. 307: El “crecimiento demográfico no parece poder ser absorbido por las estructuras agrarias caracterizadas por la gran propiedad”, por lo que se refiere a los cinco primeros estados que presentan déficit migratorio; la decadencia de las minas de Zacatecas y de San Luis Potosí, vacía a estos estados “de sus elementos más dinámicos”. En cuanto a la emigración del Estado de México, que llega a ser de 14.3% en 1900, se explica por su proximidad al D. F., tendencia que se prolonga hasta los años 70.

¹⁶⁰ *Idem*, p. 315.

¹⁶¹ Siendo el caso más aberrante e inquietante el del D. F., ya que absorbe 30% del 66.3% de la tasa de urbanización, es decir, una cuarta parte de la urbanización total del país. *Cfr.* Cosío-Zavala, *op. cit.*

factores importantes entre otras cosas, para el estallido del propio movimiento revolucionario.¹⁶² Y si bien todo ese conglomerado de hombres en movimiento no disponía todavía de la utilización cotidiana del telégrafo o del teléfono,¹⁶³ instrumentos entonces minoritarios, o mucho menos de la radio o la televisión, el tren permitió a un mayor número de personas desplazarse cada vez más lejos. Por otro lado, la ampliación del tejido urbano, por más efímero o débil que éste haya sido, permitió aquello que en una época solía remplazar los medios de comunicación, a saber: el fenómeno del rumor, las conversaciones con aquellos que venían de regiones diversas, la circulación y la lectura común de periódicos.¹⁶⁴ En una palabra, todo un intercambio de saberes y experiencias, ya que los más instruidos de estos hombres tuvieron que coexistir con otros elementos menos favorecidos desde el punto de vista educativo.

Y en este punto tocamos otro fenómeno, quizá menos significativo que los anteriores, pero que también se produce y se propaga dentro del tejido urbano: la educación, punto sobre el cual quizá nunca se han alcanzado los objetivos que periódicamente se proponen y anuncian, pero que tampoco ha quedado estático a pesar de sus deficiencias.

¹⁶² Guerra, *op. cit.*, p. 308.

¹⁶³ Y esto a pesar de que en niveles más altos u oficiales, el teléfono comenzaba a ser un medio importante para la puesta en práctica de ciertas políticas o para arreglar asuntos importantes. Así en 1891, el regidor Ruiz, propone crear una Dirección de Enseñanza Municipal, parecida al Consejo Superior de la Enseñanza Primaria, encargada de este tipo de enseñanza en el D. F. y en los territorios. Para esta dirección, Ruiz preveía, entre otras cosas, que dicha dirección tuviese “*comunicación telefónica* con todas las escuelas y con el gobierno del D. F.”, *cfr.* Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, México, Porrúa, 1983; 787 pp., p. 423. Dicho proyecto no será aceptado. Sin embargo, lo que aquí nos interesa es la importancia —casi mágica— que se otorga a este nuevo medio de comunicación. Esto se entiende si sabemos que para 1888, había en México sólo 6,723 kms. de líneas telefónicas (públicas y privadas), en tanto que diez años más tarde, en 1898 habría 28,428 kms., y en 1907, 65,059 kms. *Cfr. Estadísticas históricas...*, *op. cit.*, p. 563. Por otro lado, en los siguientes capítulos, veremos la importancia acordada a este ramo de comunicaciones en todos los informes presidenciales, ya que esta temática representa una de las partes más importantes en dimensión dentro de este tipo de discursos, principalmente durante todo el siglo XIX.

¹⁶⁴ *Cfr.* Roche, Daniel, *Le peuple de Paris. Essai sur la culture populaire au XVIIIème siècle*, Paris, Aubier, 1981. En cuanto al intercambio y efervescencia culturales que se produce en los medios urbanos en los países predominantemente rurales, ver los trabajos de Chartier, Roger, especialmente “La ville acculturante”, *Histoire de la France Urbaine*, Paris, Seuil, 1982, t. 3, pp. 222-282; ver también de Daniel Roche: “Les pratiques de l’écrit dans les villes françaises du XVIIIème siècle”, *Pratiques de la Lecture*, bajo la dirección de Roger Chartier, Paris, Rivages, 1985, pp. 158 a 180.

Así, de 9,200 escuelas primarias en 1878, se pasa a 12,015 escuelas —privadas o públicas— en 1909-10, y esto debido probablemente a la prioridad que se dio durante el porfiriato a la formación de “cuadros” para esta misma educación y para la educación profesional de las elites. De esta manera, a partir de 1885-86, comienzan a fundarse de manera sistemática, escuelas normales que prepararían el personal necesario para la difusión de la escuela elemental. El número de alumnos de las escuelas primarias pasa entonces, de 227,000 en 1878, a 901,000 en 1910.¹⁶⁵

Para el siglo XX,¹⁶⁶ se pasa de 23,818 escuelas primarias —privadas o públicas— en 1950, a 32,533 en 1960, 44,578 en 1970 y 60,239 en 1977, con un número de alumnos que pasa de cerca de 3 millones en 1950, a alrededor de 12.7 millones en 1977.

Si nos atenemos a estas cifras, resulta que para 1910, sólo el 6% de la población estaba considerada como escolarizada (lo que no es lo mismo que alfabetizada, proporción que 6 décadas más tarde —1977— alcanzaría sólo un 19.7%.

Es posible que la escuela no haya sido —ni siga siendo— considerada como el único medio de alfabetizar. Así, en la obra *Estadísticas Históricas de México*, la tasa de alfabetización que se presenta para el año 1900 es de 22.3%, siendo la de analfabetismo de 77.7% (17.9% y 82.1% respectivamente para el año 1895); en tanto que para el año 1980, la tasa de alfabetización llegaría a 83% (de los que, sin embargo, 19% estaría en ese momento inscrito en la escuela —lo que coincide con nuestra cifra de escolarización de 19.7%—, y el 64% restante, gracias a los esfuerzos acumulados con anterioridad), y la tasa de analfabetismo no representaría más que el 17%.

El interés por saber las tasas de alfabetización en relación al estudio del informe presidencial —y, en general, de cualquier discurso que se presente de manera *escrita*—, radica en el *número potencial*

¹⁶⁵ Guerra, *op. cit.*, pp. 367 a 380. Sobre el número de alumnos (p. 373), todavía falta hacer la diferencia entre aquellos que están inscritos y aquellos que siguen los cursos con regularidad. Lo mismo puede decirse en cuanto el contenido de la educación y formación, sobre todo en lo que concierne a las escuelas privadas, muchas veces localizadas en los núcleos de las haciendas.

¹⁶⁶ *Estadísticas históricas...*, pp. 86 a 87, las cuales no proporcionan información por ningún nivel educativo de los años que van de 1908 a 1924.

de consumidores de dichos discursos, ya que hasta los años 30, el único medio para saber lo que ese discurso decía era el periódico.

Ahora bien, todavía hacia 1970, casi dos millones de niños no llegaban jamás a ser escolarizados y, de los que tenían acceso al sistema educativo, el 35% no llegaba a terminar el 4o. grado de escolaridad. Se trataba sobre todo de niños pertenecientes a medios rurales, ya que si bien la educación primaria cubría el medio urbano y las concentraciones rurales más densas, su beneficio se detenía “ante una población campesina, dispersa y difícilmente accesible”.¹⁶⁷

Todo esto no quiere decir que el informe presidencial sea explícitamente dirigido a toda la población de México. No. Como todo discurso, tiene sus blancos privilegiados y bien definidos, los cuales comenzaremos a dilucidar en la última parte de este capítulo. Sin embargo, en el siglo XX, con la explosión de los medios de comunicación, existió —y quizá existe aún— una ostentada *voluntad de que el informe llegue al mayor número de gente*.

Por este simple hecho, es decir, la manera en que la escuela ha representado para los gobiernos de México un instrumento para formar el Estado-Nación,¹⁶⁸ no es posible que éstos no hayan realizado ningún esfuerzo en este sentido. Sin embargo, parece que estos esfuerzos son continuamente y cada vez más insuficientes... y, entre otras cosas, continuarán siéndolo si la explosión demográfica continúa al mismo ritmo que hasta ahora.¹⁶⁹

¹⁶⁷ González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.), *México, hoy*, 7a. ed., México, Siglo XXI, 1983, cap. IX, “Educación Pública y Sociedad”, pp. 230 a 237. Sin embargo, es necesario señalar que durante los últimos diez años —1983-1993—, el paisaje rural ha venido modificándose profundamente, debido sobre todo a una hemorragia del campo hacia las ciudades que han surgido como polos de atracción a lo largo del país, y por la reconversión agrícola que se está pidiendo a México dentro del cuadro de la negociaciones internacionales. Aun así, nos parece difícil concebir que en tan poco tiempo, toda la inmigración de niños de origen campesino, haya podido ser absorbida sólidamente —es decir, al menos durante toda la escuela primaria— por las escuelas existentes en dichas aglomeraciones. Pero esto rebasa la periodización que nos hemos propuesto para este trabajo.

¹⁶⁸ Aun si por equis circunstancias, no se aprende a leer en la escuela, el informe presidencial es frecuentemente el objeto de comentarios en las aulas escolares, en algunos cursos de historia o de civismo.

¹⁶⁹ Cfr. Reunión del Cairo de septiembre de 1994. Ver también *Le Monde*, 26 junio 1990: “*Accueillir un milliard d’habitants*”: “Es un grito de alarma que lanza en su reporte anual, el Fondo de las Naciones Unidas, por las actividades en materia de población: antes de la última década del siglo XX, el crecimiento de la población mundial debe ser imperativamente controlado bajo pena de ver agravarse la situación de los países pobres... (esta sobrepoblación va agravar también la falta de alimentos y de agua). Pero el crecimiento va necesitar ‘patalear mucho para no ahogarse’ (*courir pour faire surface*) en materia de educación. Así, a pesar de que la

Así, es posible concluir este apartado, uniéndonos a la afirmación que hace Luis González¹⁷⁰ a este respecto: “entre 1912 y 1924, ningún presidente podía ser leído por las tres cuartas partes de la sociedad mexicana que no sabía leer, y aún hoy no puede comunicarse con un tercio de ella por la misma razón”. A esto podría agregarse que el informe es, al límite, más fácilmente comprendido al leerlo que al escucharlo, dada su duración, su contenido y, sencillamente, el vocabulario especializado que utiliza. En este sentido, aun personas con una educación media, encontrarán que estos informes son “oscuros” o desprovistos de sentido, si no se encuentran ligadas —de una forma u otra— a los engranajes del poder, o, al menos, acostumbradas a aquello que en México se ha llamado el lenguaje “oficial”.

Pero antes de tratar de vislumbrar alguna luz dentro de la oscuridad de estos discursos, veamos lo que ha llegado a constituir —el remedio de choque o el paliativo— ante los límites del proyecto educativo.

B. *Los medios de comunicación*

La primera diferencia a nivel morfológico, que puede apreciarse entre los informes del porfiriato y los del partido que resulta de la revolución, es la *dimensión de los discursos* (ver figura 1A).

Durante el primer período, los discursos no rebasan las 6,780 palabras, y este número de ocurrencias corresponde al discurso de 1910 de Porfirio Díaz.

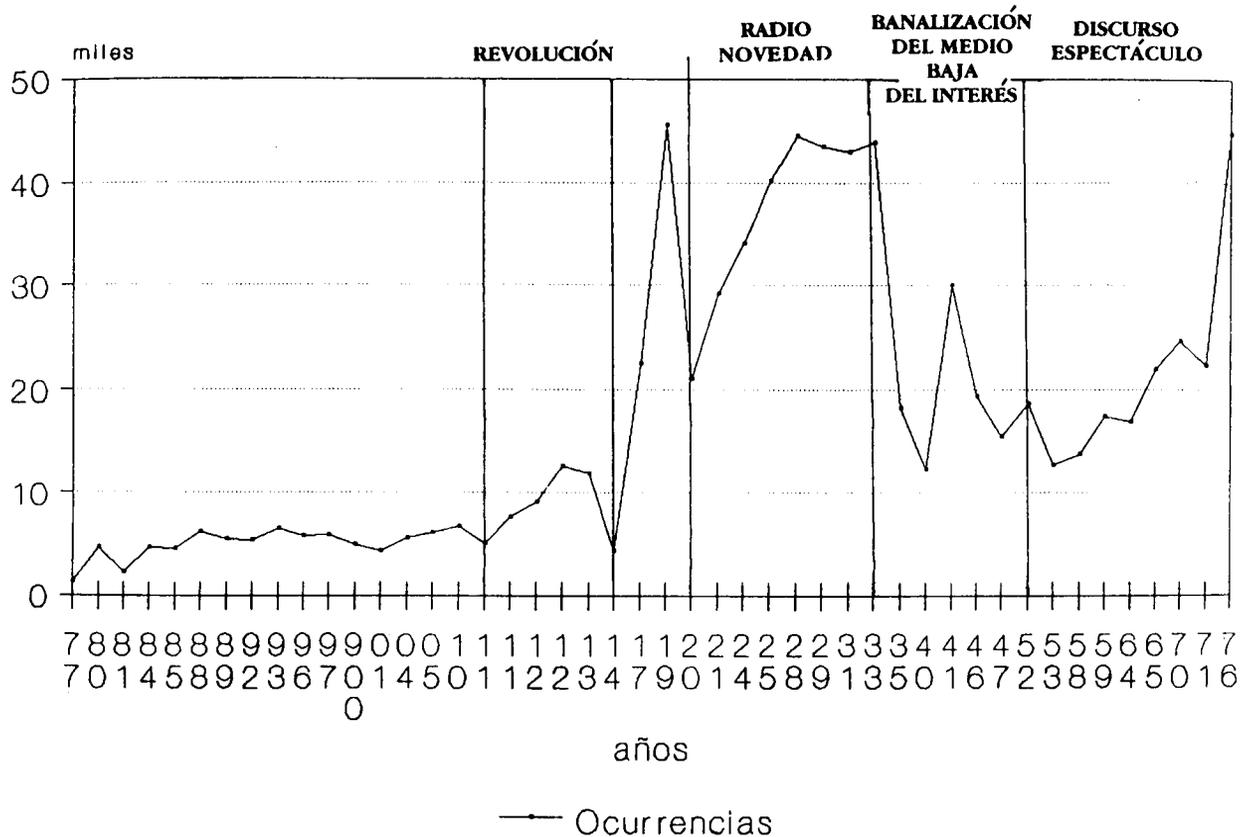
En la revolución, estos discursos comienzan a crecer progresivamente. Así, Francisco de la Barra emite un informe de 7,659 ocurrencias, mientras que los de Francisco I. Madero presentarán un total de 12,650 y 11,912 ocurrencias, es decir, casi el doble de los de Porfirio Díaz.

Pero sería Venustiano Carranza, considerado el continuador de la obra maderista al situarse como jefe del Ejército Constitucionalista, quien cuadruplicará la dimensión de los discursos, ya que su último informe en 1919, presentará 45,490 ocurrencias. Enseguida los discursos

proporción de analfabetas haya disminuido, el número de niños no escolarizados se acrecentó en 50 millones entre 1970 y 1985: pasaría así de 293 millones a 315 millones de aquí al fin de siglo...” Lo que confirma las contradicciones observadas en las cifras de escolarización y alfabetización en México, y que, por otro lado, demuestra que este problema no es exclusivo de este país.

¹⁷⁰ González, L., “Balances periódicos...”, *cit.* p. 351.

Figura 1A: Evolución general de la dimensión de los informes de 1877 a 1976



* Los años se leen de arriba hacia abajo

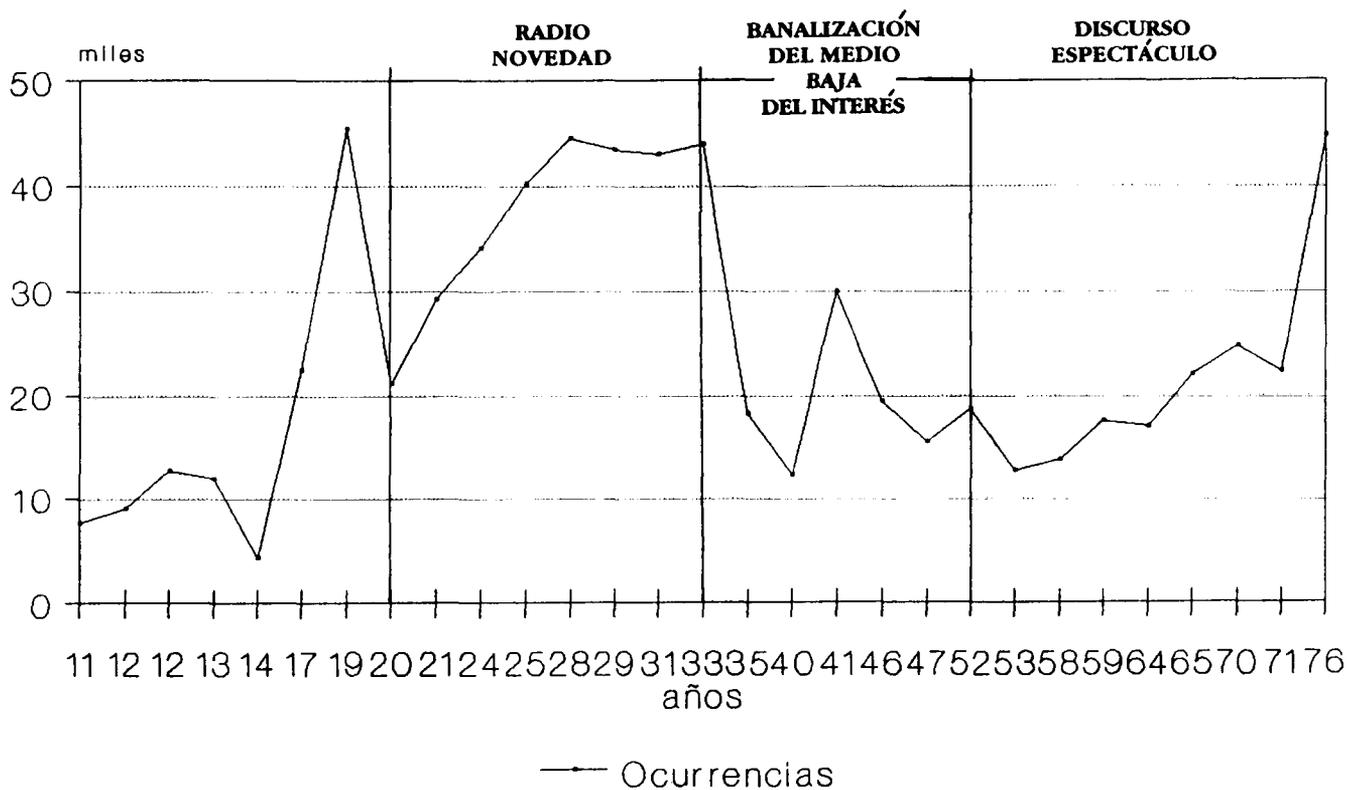
sos no disminuirán de 12,000 ocurrencias, situándose el promedio de sus dimensiones en 24,198 ocurrencias (5,044 durante el porfiriato), y de los que el de mayor dimensión es el pronunciado en 1977 por Luis Echeverría Álvarez, con 44,706 palabras.

Analizaremos más de cerca estas cifras en el capítulo siguiente. Por el momento, y en relación a este apartado sobre los medios de comunicación, cabe preguntarse a qué puede corresponder ese doblamiento de dimensiones entre Díaz y Madero, y luego el aumento vertiginoso que presentan los discursos de Carranza, si en esta época los medios de comunicación no pueden aún considerarse masivos, en los términos que lo serían algunos años más tarde. Este aumento de dimensión, ¿ya corresponde a una necesidad de justificarse ante un movimiento cuyos actores se encuentran implicados por diversas razones?; ¿es la necesidad, ligada a aquella primera necesidad, que impone la “reconstrucción de un nuevo Estado? Estas preguntas quedan planteadas, pero son cuestiones sobre las que tendremos que regresar dentro del marco de análisis endógeno de los informes.

Pero como se podrá observar en la figura 1B, el período donde el tamaño de los discursos se dispara, corresponde precisamente a la época en que la radio comienza a forjarse un camino dentro de las elites gobernantes, medio cuya atracción técnica no dejaba de encantar a ciertos miembros de la elite mexicana, aunque éstos no estuviesen directamente ligados al poder. Así, desde 1921, Constantino de Tárnava, poderoso tesorero de la Compañía Fundidora de Fierro y Aceros de Monterrey, llega a lanzar la primera transmisión radiofónica desde el Estado de Nuevo León; se trata de la XEH que posteriormente sería absorbida por la XEW, con capital mixto entre México y Estados Unidos. Por otro lado Raúl Azcárraga, hermano de aquel que más tarde sería el promotor de las estaciones de radio comerciales de México —Emilio Azacárraga Vidaurreta—, también se interesó en este nuevo invento, herencia de las técnicas militares de la Primera Guerra Mundial; es así como este personaje irá a un campo militar texano, donde ayudado por el coronel Sandal S. Hodges, recibirá la instrucción técnica necesaria para el funcionamiento de la radio. A su regreso a México, fundaría la Casa de la Radio, la que más tarde se ligaría al diario *El Universal*.¹⁷¹

171 Cfr. Fernández Christlieb, Fatima, “El derecho a la información y los medios de comunicación masiva”, *México, hoy, cit.*, pp. 334-335.

Figura 1B: La dimensión de los informes en el siglo XX,
y el boom de los medios de comunicación masivos: 1911-1976



Esta figura es una aproximación de la figura 1A.

De esta manera, durante el período presidencial de Álvaro Obregón (1920-1924), comienzan a tomar forma “los primeros objetivos de la industria radiofónica naciente”, los cuales garantizarían la utilización comercial de la radio. En 1926, fue elaborada la primera Ley de Comunicaciones Eléctricas.¹⁷²

Por otro lado, el Estado tratará también de participar en el establecimiento de emisoras de radio, a través de las diferentes secretarías: en 1923 con la de Relaciones Exteriores; en 1924 con la de Educación Pública, etcétera. Estas estaciones marcaron el precedente de la utilización que el Estado haría de la radio, en tanto que “vehículo auxiliar para la incorporación de las masas al proyecto institucional y que se manifestó con mayor claridad después de la fundación del Partido Nacional Revolucionario”, en 1928.¹⁷³ En los años 30, proliferarían las estaciones de radio, y a pesar de la existencia de estaciones de Estado con sus propios proyectos institucionales, es el propio Estado que estimula la “penetración de capital extranjero y colabora a que la radiodifusión privada adquiera un carácter netamente comercial”, acorde con los propósitos de “desarrollo económico del país”.¹⁷⁴ Este “modelo” de desarrollo radiofónico, llega a hacerse definitivo cuando en 1947 —momento en que la mayoría de las radiodifusoras estaban controlados por grupos económicos norteamericanos—, una de las cadenas gubernamentales —la XEX— se incorpora al grupo O’Farrill-Alemán-Jenkins, con el objetivo de invertir —paralelamente con Azcárraga— en la entonces naciente industria televisiva.¹⁷⁵

Es pues durante el mandato de *Miguel Alemán* (1946-1952) que *la imagen televisiva tomará el relevo de la palabra radiodifundida* dentro del cuadro del proyecto institucional, lo que corresponde en la figura 1B, a los discursos emitidos entre 1952 y 1971.

Pero aún no estamos ahí. En 1930, después de la fundación del partido, uno de los presidentes con discursos prolongados (42,232

172 Esta ley estipulaba que para la emisión radiofónica, sería necesaria una concesión y que éstas no serían acordadas a extranjeros. Sin embargo, las dos estaciones de radio que se instalarían en México, serían financiadas por capitales norteamericanos, utilizando simplemente servicios interpuestos a través de un ciudadano mexicano, Emilio Azcárraga Vidaurreta. *Idem*, p. 334.

173 *Ibidem*.

174 *Idem*, p. 336.

175 *Idem*, pp. 338 a 340.

ocurrencias), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), define los objetivos de la estación del PNR, la XEFO: “difundir la doctrina del partido, informar cotidianamente de las realizaciones del mismo, externar los proyectos y gestiones gubernamentales e incorporar espiritualmente a las masas proletarias al arte y la literatura”.¹⁷⁶ Pero al lado de este proyecto, se encuentra aquel de la fundación de la XEW, en tanto que consorcio de la Radio Corporation of America, la que a través de su división radiofónica, la National Broadcasting System, se encargará de implantar el modelo comercial privado que prevalece en Estados Unidos desde fines de la segunda guerra mundial, y que consiste en “la venta de tiempo de transmisión para la inserción de anuncios publicitarios”.¹⁷⁷ Sin embargo, cabe preguntarse por qué, actualmente, este tiempo es frecuentemente mayor que en el propio país inventor de este sistema.

Lázaro Cárdenas (1934-1940) define la radio como el vehículo idóneo para uniformar el pensamiento de todos los grupos sociales del país y para “incorporar a los distintos sectores de la sociedad al aparato estatal”, lo que sería de una “inestimable eficacia para la integración de una mentalidad nacional”. Con este fin, Cárdenas hará instalar radiorreceptores con magnavoces en cada población.¹⁷⁸ Pero al lado de esto, como el resto de los presidentes, Cárdenas no se entrometerá con la línea comercial trazada por la iniciativa privada.

Pareciera pues, que los medios de comunicación masiva han sido tan importantes para transmitir el proyecto de un Estado modernizador, como por momentos lo ha sido el proyecto educativo.

Sin embargo, cabe destacar cómo, efectivamente, el aumento de la dimensión del informe coincide netamente con el período en que las nuevas técnicas llegan a ser una especie de panacea ante un proyecto educativo constantemente rebasado. Si nos referimos a la figura 1B, observaremos que es precisamente a partir de 1925 que los discursos comenzarán a rebasar las 40,000 ocurrencias —lo que algunas veces supone ¡7 horas de escucha!, en función de los aplausos y otras intervenciones.

176 *Idem*, p. 334.

177 *Ibidem*.

178 *Idem*, p. 336.

Esta tendencia disminuye en 1935. Cárdenas quizá se da cuenta de la desmesura de aquellos discursos, cualquiera que haya sido el proyecto de comunicación institucional, sin olvidar las nuevas técnicas políticas que este mismo presidente había comenzado a introducir, como las giras personales en los lugares más alejados del país; y sin olvidar tampoco, la transición que en esos momentos se producía entre la utilización de la radio, que privilegia las palabras, a la utilización de la televisión, que privilegia la imagen.

Como quiera que sea, ya no se regresará nunca más a los breves discursos del porfiriato, remplazando o completando la imagen más tarde, aquello que a fines de los años 20 y principios de los 30, se pretendía transmitir a través de las palabras, a un público por diversas razones poco adicto a la lectura.

Pero, precisamente, ¿qué sucede con la recepción del discurso? Desgraciadamente no se disponen de cifras confiables ni suficientes, como para saber el número de aparatos de radio con los que contaba la población a lo largo del período analizado, y mucho menos el número de radioescuchas.

Sin embargo, los historiadores, Pierre Albert y André Jean Tudesq —el primero de ellos, especialista de la historia de la comunicación—, afirman que para 1937, México contaba con 90 estaciones de radio y que, tanto en México como en Argentina existían “menos de 30 radorreceptores por cada 1,000 habitantes”.¹⁷⁹ Aunque tampoco puede olvidarse que, durante mucho tiempo, el escuchar la radio fue, frecuentemente, una acción colectiva.

Si por otro lado sabemos que para 1982, la radio cubría 90% de los hogares y la televisión, sólo el 60%,¹⁸⁰ es posible pensar que la radio no llega a la mayoría de la población mexicana sino hasta finales de los años 40, y más certeramente, durante los años 50. Es decir: en la época en que la televisión comienza a introducirse en los hogares más privilegiados del Distrito Federal, y en que los grandes consorcios comienzan a dejar las concesiones de radio a los pequeños

¹⁷⁹ *Histoire de la Radio-Television*, Paris, PUF, col. Que-sais-je?, núm. 1094, 1981; p. 41. Existe edición en español de esta obra: *Historia de la radio y la televisión*, México, FCE, 1982, trad. de Diana Irene Galak. Ver también González-Rubio, J. L., *L'État mexicain: sa politique en matière de communication et ses rapports avec les systèmes nationaux de radiodiffusion*, tesis presentada bajo la dir. de Francis Balle, Paris, Institut Français de Presse, 1985; *cf.* pp. 26 a 45.

¹⁸⁰ González-Rubio, *op. cit.*, p. 42.

comerciantes e industriales de la capital y de la provincia, para así poderse consagrar a la instalación de emisoras de televisión (1947). Es así como la televisión no llega a provincia sino hasta entrados los años 60, y las concesiones regionales sólo comienzan a florecer hacia los años 70,¹⁸¹ ya que como lo señala Pierre Albert, “el costo de las inversiones necesarias, en particular para las que conciernen a la extensión de las redes fuera de las grandes ciudades... frecuentemente ha hecho de la televisión una empresa de prestigio, cuya audiencia [se encontraba] limitada a las zonas urbanas”.¹⁸² Sin embargo, es cierto que a partir de finales de los años 70, comenzaban a observarse en zonas rurales, modestas casas provistas de antenas televisivas, y durante los 80, con flamantes antenas parabólicas.

Se puede concluir, pues, que no es sino en los años 50 para la radio, y en los 60 en lo que concierne a la televisión, que la mayoría de los hogares dispusieron de un aparato que les permitiese recibir —entre otras cosas—, mensajes gubernamentales de educación cívica e histórica; mensajes que poco a poco fueron considerados como el sustituto de un sistema escolar constantemente rebasado (“La hora nacional”, cursos de niveles primario, secundario y hasta universitario, etcétera), combinados con una buena dosis de mensajes publicitarios, de “novelas” y de emisiones norteamericanas.

No obstante parece que este fenómeno no ha sido característico sólo de México. Así, en la conclusión que Pierre Albert ofrece sobre el apartado dedicado a los medios de comunicación en países en vías de desarrollo, este autor afirma que frecuentemente la televisión no es en esos lugares, un medio de “información o de distracción, sino de formación y de educación”. Pero, al mismo tiempo, esta función es concebida “no como el complemento pedagógico de un sistema

¹⁸¹ Fernández Christlieb, Fátima, *op. cit.*, pp. 338-340. En 1947, existían dos capitales mayoritarios en la radio: el constituido por el grupo O’Farrill-Alemán-Jenkins y el de Azcárraga. Son estos mismos grupos, los que obtendrían las concesiones de televisión, y Miguel Alemán tratará de centralizar todas las operaciones televisivas. Esta situación durará hasta 1955, año en el que los dos capitales mayoritarios anteriormente mencionados se fusionarán, dando nacimiento a la sociedad anónima “Telesistema Mexicano”, y más tarde, a la Televisión Independiente de México. En 1971, Luis Echeverría tratará de modificar este sistema de explotación de concesiones, comprando el canal 13, el cual sería gubernamental. Ante esta inversión, los grupos organizados de las dos empresas cuyos capitales ya se encontraban fusionados, se unirían bajo una misma administración, “Televisa S.A.”, en la que el grupo Alfa de Monterrey tenía, hacia 1983, el 25% de las acciones.

¹⁸² *Histoire de la Radio...*, *cit.*, p. 107.

educativo clásico, sino como un sustituto de un sistema educativo insuficiente”. Además, concluye el mismo autor, “en muchos países... se puede constatar que, en realidad, la televisión es como un lujo. Más que ayudar a una adaptación de las mentalidades a las duras realidades nacionales [la T.V.] transmite las imágenes y las historias de un mundo extranjero [que son] atractivas por su riqueza y exotismo...”¹⁸³ y, agregaríamos nosotros: imágenes que son ellas mismas, un tanto idealizadas en relación a las propias problemáticas que vive el público de los países desarrollados, para el que inicialmente fueron adaptadas y concebidas.

Sin embargo, regresando al caso mexicano, habría que puntualizar también, que el fenómeno anteriormente descrito no ha sido producido única y exclusivamente a causa de un Estado, cuyo proyecto en una época, no consistió solamente en inculcar los mitos nacionales, sino también en acercar ciertas realidades dando consejos para salir adelante en ciertas situaciones; sino también, y podríamos decir, casi fundamentalmente, por una televisión de propiedad privada desde sus orígenes, y la que mientras el Estado no obstaculice sus proyectos, es su servidora incondicional pero, en el caso contrario, su más sólido enemigo.

Dejando de lado estas consideraciones, y regresando a nuestro período, habría que recordar también que antes de que toda esta proliferación de imágenes y aparatos televisivos se produjera, la gente acostumbraba reunirse para escuchar ya la novela radiodifundida, ya “La hora nacional” e, incluso, para presenciar juntos los novedosos programas televisivos.¹⁸⁴ El mismo fenómeno ocurría en otros países de América Latina, en los que a pesar de la baja proporción de radios por habitante (30 por 1000), se observa que por cada 10 habitantes, de 5 a 8 de entre éstos, tenían la posibilidad de escuchar la radio, lo que dependía no tanto del número de aparatos, como de la capacidad de extensión de las redes eléctricas y de ondas radiofónicas a través de los territorios.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ Al menos en provincia, personalmente guardamos el recuerdo de la familia escuchando “La hora nacional” los domingos por la noche, al tiempo que en el D. F., ya contábamos con una televisión. Más tarde, sucederá lo mismo con la primera televisión “del barrio”, la cual era vista por todo un grupo en el que se incluían vecinos de diferentes edades y grupos sociales. Hablamos de principios y fines de los 60 en el estado de Sonora.

Es así como, en 1928 —reporta Luis González— “no se siguió la práctica protocolaria de leer, a varias voces, el relato de la tarea administrativa”, ya que el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) “dispuso que el informe impreso se repartiera entre los asistentes”. “El vigoroso general”, de acuerdo a la información periodística: “sólo leyó un capítulo político... que impresionó vivamente tanto a los asistentes como a los millones de radioescuchas que se congregaron en torno de los magnavoces dispuestos en varios lugares de la ciudad”.¹⁸⁵

Más tarde,

el viernes 1o. de septiembre de 1939 “la gente amanece con la atención disputada por dos acontecimientos: la segunda guerra mundial y el quinto informe de Cárdenas”. La radio anuncia: “El recinto del H. Congreso se encuentra pletórico de concurrencia”; y afirma enseguida: “Los aviones del Reich bombardean en estos momentos todo el territorio de Polonia”, para agregar después: “Los campesinos organizados de México respaldan a su líder”. Los automóviles van vaciando personajes a la entrada de la Cámara, mientras la radio prosigue: “Hitler ha manifestado...”. En eso aparece el general y se olvida la guerra por un par de horas.¹⁸⁶

En 1941, para el primer informe de Ávila Camacho (1940-1946), se conectan 168 estaciones de radio sobre “Radio Gobernación”; además, “la XEW, enlazada con la NBC y la MBS transmite una versión en inglés del documento”.¹⁸⁷

Luis González, por su parte, nos transmite bien, en todos estos pasajes, el ambiente de solemnidad y/o de fiesta nacional que parecía reinar durante este evento en México:

Durante la administración del *licenciado* Miguel Alemán (1946-1952) [resaltado por nosotros; primer presidente postrevolucionario cuya procedencia no era militar], la fastuosidad y la popularidad de la lectura del informe fue en ascenso... [el 1o. de septiembre de 1950] Horas

¹⁸⁵ Citado por González, Luis, “Los balances periódicos...”, *cit.*, pp. 346. Como ya se dijo anteriormente, la manera en que este discurso es emitido, cambia con el tiempo. Desde los años 30, este discurso es casi invariablemente pronunciado por el presidente. Para mayores detalles a este respecto, *idem*, pp. 345 a 347.

¹⁸⁶ *Idem*, p. 348.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

después de haber sido inaugurada la primera estación mexicana de televisión, la gente acudía a los aparatos colocados por diversos rumbos de la ciudad, para ver los principales incidentes del informe presidencial... Y en 1952 se dijo: “nunca como ayer se ha dado tal difusión al informe presidencial... En los lugares más apartados de la República se colocaron altoparlantes. En esta ciudad trabajaron los dos canales de televisión”. Medio millón de mexicanos aplaudieron los breves recorridos de ida y vuelta del señor presidente... De entonces para acá la trasmisión del informe presidencial ha ido creciendo en popularidad y fausto. La de 1o. de septiembre de 1966 fue tan alegre como una noche del grito, tanto más concurrida que la parada militar del 16 de septiembre [y] tan llena de colorido como el desfile deportivo del 20 de noviembre...¹⁸⁸

Como se puede apreciar a través de estos párrafos, y cualquiera que haya sido el grado de recepción real del informe —lo que es difícil de aprehender durante el período estudiado—, es evidente que la aparición de la radio y de la televisión en la escena política mexicana, vino a modificar esta tradición, la que en otros tiempos, se encontraba circunscrita a las altas esferas oficiales del país.

Y esto se puede decir, tanto para el análisis del informe presidencial, como para el juego político en general, ya que este cambio modificó las formas de “hacer política”, no sólo en México sino también en muchas otras latitudes. Así, uno de los pioneros de la historia de las comunicaciones, Pierre Albert, afirma:

La importancia que tomó la radio como medio de información y de propaganda durante la guerra, le valió una atención particular por parte de los gobiernos en una Europa mutilada por las destrucciones, entrabada por las dificultades de transporte... la radio deviene así el medio privilegiado para dirigirse a las poblaciones liberadas... (y) pronto, también un instrumento de la guerra fría...¹⁸⁹

En Estados Unidos “el rol de la radio en las campañas electorales, se afirma durante la elección presidencial de 1932, con Franklin Delano Roosevelt [así como después serviría para] explicar su política de New Deal...”.¹⁸⁹

¹⁸⁸ *Idem*, pp. 348-349.

¹⁸⁹ Albert, Pierre, *op. cit.*, pp. 50 y 33, respectivamente.

Así pues, uno de los síntomas exteriores más evidentes de dicho cambio a nivel del “precepto constitucional” que es el informe presidencial, será simple y llanamente el aumento de su dimensión. Veremos que ese cambio no será el único y que, como el tamaño, cada cambio tiene con frecuencia su propia y coyuntural implicación. Así pues, se encontrará una ampliación de las temáticas tratadas, a nivel de su contenido, al mismo tiempo de que tomará forma cierto tipo de “lenguaje oficial”. Este tipo de “lenguaje oficial”, permitirá dirigir mensajes a grupos bien definidos, utilizando palabras y expresiones que aparentan ir dirigidas exclusivamente “a las mayorías”, procedimiento que se encuentra en la base del fenómeno de “*langue de bois*”, y cuya aparición en los años 20 abordaremos ulteriormente.

C. *Los cambios en la conformación del Congreso*

Desde el punto de vista de la organización de sesiones del Congreso para “el estudio, la discusión y el voto de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden...”,¹⁹⁰ varios cambios han intervenido también.¹⁹¹ Sin embargo, dos de entre ellos pueden haber influido más particularmente la ampliación —de dimensión y de temáticas— que se opera en el informe presidencial: a) el número de veces en que el Congreso se reúne; b) el número y procedencia social de los diputados.

a) En lo que se refiere al número de veces en que el Congreso se reúne, puede decirse, que a partir de 1836 la Constitución estatuirá que el Congreso entre en sesiones ordinarias dos veces al año, aunque las fechas, las prolongaciones de las sesiones y límites a éstas últimas, han variado de una Constitución a otra.

Así, en 1857, la Constitución ordena abrir la primera sesión el 16 de septiembre para que sea clausurada el 15 de diciembre (3 meses); y que la segunda sesión ordinaria debía tener lugar del 1o. de abril

¹⁹⁰ *Constitución Política Comentada...*, cit., p. 156, art. 65, por Jorge Madrazo.

¹⁹¹ En 1856, se decide por 40 votos contra 38, suprimir el Senado, estableciéndose así un sistema con una sola Cámara —el Congreso—, sistema que funcionaría durante 10 años. Sin embargo en 1867, pasadas las luchas en contra de un enemigo exterior, que reclamaba una concentración de poderes, se abroga dicha supresión y el Senado se adopta en México de manera definitiva a partir de 1874. *Cfr. Derecho constitucional mexicano*, Tena Ramírez, Felipe, 20a. ed., México, 1985, Porrúa, pp. 272 a 273.

al último día del mes de mayo (2 meses), período en el que se tratarían exclusivamente asuntos financieros. En 1874, se reforma este artículo para poder prolongar la primera sesión por un límite de 30 días, y la segunda, de 15 días máximo, lo que en total permitía al Congreso sesionar durante seis meses y medio.

La reunión de las dos sesiones se mantendrá durante todo el porfiriato. Pero es durante el propio porfiriato que esta manera de proceder sería criticada. Así, Emilio Rabasa veía en este modo de funcionamiento, un peligro para el poder Ejecutivo, debido al número de meses en los cuales el Congreso se mantenía activo, “con una fecundidad legislativa poco deseable”,¹⁹² lo que según este autor, amenazaba el equilibrio entre los poderes.

Los Constituyentes postrevolucionarios de 1916-1917, y quizá más particularmente Venustiano Carranza,¹⁹³ “convencidos de las críticas que en este sentido se habían hecho a la Constitución de 1857 y en congruencia con todo el programa constitucional de fortalecimiento del órgano ejecutivo”,¹⁹⁴ establecerán un solo período ordinario de sesiones, el cual debería abrirse el 1o. de septiembre y no podría ser prolongado más allá del 31 de diciembre, temporalidad que recientemente ha sufrido varios cambios.¹⁹⁵

El rol preponderante que se ha querido dar, voluntariamente, al poder Ejecutivo, a pesar de que éste siempre se oculte, discursivamente, detrás del término “nosotros”, es evidente desde el triunfo mismo del constitucionalismo. Es difícil y delicado transcribir aquí, de manera

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Ver el informe que Carranza presenta a la apertura del Congreso Constituyente del 16 de diciembre de 1916, en el que establece las bases, en términos legislativos, del presidencialismo en México, y el que sería difícil y delicado de resumir para los propósitos de la presente exposición.

¹⁹⁴ Madrazo, Jorge, *op. cit.*

¹⁹⁵ Sin embargo, el presidente de la República, el Congreso o una de las Cámaras, podían convocar a sesiones extraordinarias a condición de que dicha convocatoria fuera aprobada por la Comisión Permanente del Congreso. Es a partir de 1923, que sólo la Comisión y el presidente —pero con la aprobación de esta Comisión— tienen derecho a convocar a asambleas extraordinarias. En cuanto a las sesiones ordinarias, de 1986 a 1994 se celebraron del 1 de noviembre al 15 de diciembre, y se estableció un segundo período de sesiones ordinarias del 15 de abril al 15 de julio. Sin embargo, las reformas constitucionales de 1993 establecen nuevas fechas para las sesiones ordinarias: del 1o. de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 15 de abril; con lo cual el informe presidencial seguirá emitiéndose el primero de septiembre de cada año. Véase *México: ésta es tu Constitución, texto vigente 1994 y comentarios a cada artículo por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero*, 9a. ed., México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994.

entrecortada, el interesante discurso de apertura del Congreso Constituyente de Venustiano Carranza, el 16 de diciembre de 1916. Pero no podemos ignorar que es este personaje el que de manera impresionantemente sistemática, establece las bases y las justificaciones de tipo histórico y sociopolítico, para el establecimiento de un régimen presidencial personalizado. Tratemos pues, de dar una idea general del rico contenido de este discurso:

...se ha venido discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, decirlos, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros./ Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley fatal que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados... [estos pueblos] han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse... pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos (...) Los constituyentes de 1857 concibieron bien el poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales./ La elección directa del presidente y la no-reelección que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones (...) el presidente tendrá [así] su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de

cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte. Entonces la ley fatal de Tocqueville habrá dejado de tener aplicación. El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España... en Francia... pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857. (...) Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado; pero para mí la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden un valor práctico de ninguna especie. (...) No hay que perder de vista, y... tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual./ Este progreso social es la base sobre la que debe establecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden muy fácilmente de que el mejor arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás...¹⁹⁶

No habría que olvidar la experiencia que acababa de vivirse con las cámaras durante los mandatos de Madero y Huerta, lo que aunado a lo que fue la propia historia de México durante todo el siglo XIX —y cuya revisión somera también se encuentra en ese discurso—, daba argumentos al jefe constitucionalista para justificar su proposición de un Ejecutivo fuerte, independientemente de factores de orden más coyuntural, como son los eventos que rodean a la realización de la Convención de Aguascalientes.¹⁹⁷

¹⁹⁶ *Los presidentes de México ante la Nación, op. cit.*, p. 118 a 120. A partir de aquí los puntos y aparte que aparecen en las citas se señalarán con “./”, con el objeto de ahorrar espacio.

¹⁹⁷ Carrillo, E., “La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes”, *cit.*

En lo que se refiere al ejemplo norteamericano, primeramente cabría preguntarse ¿a qué se refería Carranza, concretamente en estos párrafos, cuando afirma que los “Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal” no habían “llegado a pensar en dicho régimen parlamentario”, lo que significaba que *no le concedían “un valor práctico de ninguna especie”*. Una de dos: sea, como lo afirma Ch. Hale para una época más temprana, que en México no se conocía suficientemente la realidad norteamericana; sea, por el contrario, que V. Carranza percibía perfectamente —sin explicitarlo aquí— la ambigüedad del funcionamiento de la democracia norteamericana, en la que, efectivamente, en varios casos, y a través de diversos procedimientos, es el presidente quien puede llegar a tener la última palabra ante el Congreso, independientemente de lo que pueda estatuir la Constitución, la que, por su parte, tiende a dejar estos márgenes de acción. Pero si es así, entonces no habría que dejar de lado la presión que tradicionalmente han ejercido los “*lobbies*” de la sociedad estadounidense, sobre el gobierno de ese país, y esto ya sea dentro o fuera del Congreso. Y es quizá en este sentido que el modelo estadounidense se acerca más al caso mexicano. Sin embargo, aquí hemos omitido por razones de espacio, un par de párrafos en los que Carranza habla someramente de lo que representaría dentro del marco de un sistema “parlamentario” —cuya definición aparece un tanto confusa en este discurso—, el rol que en él juegan los partidos, siempre y cuando éstos estuvieran “perfectamente organizados, y (con) una cantidad considerable de hombres... entre los cuales pueda distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales”; lo que, en última instancia en Estados Unidos, reposa sobre los *lobbies* anteriormente nombrados. Pero entonces aquí habría que señalar que, en ese país, es de la escisión de un mismo partido, hacia 1793, que nacen sus dos grandes formaciones políticas actuales; es decir, sólo seis años después de la Convención de Filadelfia, en 1787,¹⁹⁸ lo que efectivamente no se llegó a estructurar bien en México, sino hasta bien entrado el siglo XX y cuyo proceso —que pareciera casi infinito— nunca se ha consolidado totalmente.

¹⁹⁸ Cfr. Portes, Jacques, *Les États Unis, de l'indépendance a la première guerre mondiale*, París, Armand Colin, col. Coursus, 1991, p. 30.

Por último —pero quizá no muy alejado de lo anterior—, pareciera que Carranza, deseando seguir en esto también el ejemplo estadounidense, supeditara el progreso político al progreso social, ya que sería mediante este último que los pueblos se convencerían “de que el mejor arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social”... concepción cercana a la de la democracia cristiana europea de fines del XIX y, que sería retomada, en parte —aunque no sólo a partir de este linaje—, en algunos preceptos de lo que podría denominarse el “liberalismo social” en la época en que la Quinta República francesa comienza a ser configurada. Esta también denominada “tercera vía”, se basaba en la lógica, de que todo individuo debe llegar a ser propietario (al menos de la casa en que habita) para así poder participar del deseo de paz social y de la defensa de la fuerza que lo protege, en este caso, el Estado-nación.¹⁹⁹

En todo caso, es a partir de este informe del 16 de diciembre de 1916 —y no únicamente como algunas veces se afirma, con la fundación del PNR—, que parecen sentadas las bases, o al menos las justificaciones, de lo que sería el reforzamiento del régimen presidencial mexicano, basándose en un principio electivo universal y directo, por un lado, y sin la posibilidad de reelección, por el otro, siendo este último elemento, el único límite impuesto al poder presidencial.

Es así, también, como la apertura del Congreso se convierte en el lugar donde los miembros del mismo conocerán de manera oficial, las líneas principales de la política presidencial para el año siguiente, política que para ser implementada necesitará de un frente común. La manera en que se lograría dicho “frente común” no llega de la noche a la mañana y, como lo veremos más tarde, no será sencillo de lograr.

Es por esto que se puede decir —como lo afirma Jorge Madrazo—, que es en “los informes presidenciales, más que en ningún otro momento [que], los presidentes justifican acciones emprendidas... anuncian medidas de importancia... o legitiman sus propias administraciones, mediante el recuento de los logros alcanzados”.²⁰⁰

¹⁹⁹ Mayeur, Jean-Marie, *Les débuts de la IIIème République (1871-1898)*, Seuil, 1993, cap. 6.1) Guiol, Patrick, “Question sociale, démocratie chrétienne et ralliement”, *L’impasse sociale du Gaullisme*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985; pp. 118 a 133. Ver también, Bourdieu, Pierre, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* # 81/82, marzo 1990 y cursos en el Collège de France, 18 de enero de 1990.

²⁰⁰ Madrazo, J., *op. cit.*, p. 161.

En este sentido, el hecho de que el presidente tenga dos oportunidades al año, de expresarse ante el Congreso, hace que este evento pierda en esplendor lo que gana en tiempo; así, los informes del porfiriato son mucho más concisos que los de sus sucesores, y se refieren más a lo que ya ha sido realizado, que a lo que se realizará.

Una reunión anual del Congreso en lugar de dos, aunado al fenómeno de medios de comunicación, tienen pues también como resultado el aumento de la dimensión del informe y la multiplicación de los temas tratados.

b) En cuanto al número de congresistas se refiere —diputados y senadores—, también han existido cambios en ambos períodos. Este cambio cualitativo y cuantitativo del personal político, aunado a la propia voluntad política de hacer llegar “al mayor número” el discurso presidencial, también influyó en la modificación morfológica del discurso y de los tipos de temas tratados, así como sobre la manera en que dichos temas eran tratados y “comunicados” a su público.

Generalmente, el Senado siempre ha representado, al menos a nivel legislativo, la figura “conservadora” y sabia de la acción legislativa: sus miembros deben ser mayores de 30 años; desde el siglo XIX deben ser dos por estado y, o bien eran nombrados por el presidente de la República, o su candidatura debía ser aprobada por el mismo; finalmente, el número de senadores, siempre ha sido más reducido —alrededor de 60 hasta la reforma de 1993— que el número de diputados.

La Cámara de Diputados, por su parte, siempre ha representado —al menos jurídicamente— el “movimiento”, la efervescencia de la creación legislativa. El primer factor legal que configura esta visión, es que, desde el siglo XIX, los diputados son electos en relación a la población que en principio representan. Así, de 1898 a 1900, existe una Cámara formada por 226 diputados; en 1910 el número de diputados será de 233; en 1917 serán 248; en 1924, 264. Sin embargo, como por momentos parece difícil que el número de diputados aumente al mismo ritmo de la densidad poblacional,²⁰¹ se cambian las bases de esta “representatividad”, aumentando la proporción de ésta última, es decir, un mayor número de representados por diputado; es así como en 1930 la cantidad de diputados descenderá de nuevo a

201 *Cfr.* cap. II.2.A.

175.²⁰² Este mismo procedimiento será utilizado en 1943, en 1951, en 1960 y en 1970, hasta que en la reforma política de 1977, se establece un límite en el número de diputados ya que su número no puede aumentar de manera indefinida. Así, el artículo 52 estipulaba en 1977 que:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de la votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales [hasta cinco]; votadas en circunscripciones plurinominales.²⁰³

Es decir, que con base en un simple factor demográfico, la Cámara tuvo necesidad de ampliarse en su composición; de ahí que el informe presidencial haya tenido que seguir, de alguna manera, la posible ampliación de intereses que representaba aquella integración de nuevos miembros.

Y esta hipótesis no es banal, cuando sabemos que durante el siglo XIX el procedimiento de ampliación diputacional en relación al crecimiento demográfico, ya había sido utilizado. Así, F. X. Guerra afirma que “la preocupación por mantener la apariencia constitucional, obliga a la administración porfirista a renovar la carta electoral periódicamente, para así tener presente el crecimiento de la población y su repartición geográfica”. Ahora bien, esta preocupación, entre otras razones, por el mantenimiento de las formas legales y la manera en que éstas eran implementadas, “seguramente fueron un factor de educación cívica formal *para una minoría cada vez más grande*. La ampliación y la perfección de la práctica electoral ficticia, permitieron abrir así, la puerta a su propia crítica” (resaltado por nosotros).²⁰⁴

²⁰² El número de diputados estuvo retomado hasta aquí, del cuadro presentado en anexo por Guerra, F. X., *op. cit.*: “Les Districts Electoraux de 1898 à 1930”, p. 457, t. 2. Hasta 1928, la representación de diputados correspondía a un diputado por 60,000 habitantes o fracción que rebasara los 20,000. Los territorios y los estados que tenían una población inferior a estas cifras, debían de todas formas, elegir un diputado, *cf.* Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 274.

²⁰³ *Constitución Política Comentada...*, *cit.*, p. 132. En 1986, el número de diputados de representación proporcional se aumentó a 200, lo que hace un total de 500 diputados.

²⁰⁴ Guerra, F. X., *op. cit.*, t. I, p. 37, lo que a grandes rasgos, nos hace recordar los procesos que se vivieron para las elecciones presidenciales de 1994.

Lo que en cierta forma es el caso para el siglo XX. Así, Felipe Tena Ramírez se expresa en los siguientes términos: “más que en sus delegados del Senado, los estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real, en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional”.²⁰⁵ Este punto de vista se verifica por otro lado, en el propio rol que la Constitución del 17 pretendió dar al Senado, es decir: el de *moderar la acción* “algunas veces impetuosa, de la Cámara de Diputados, que por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de leyes, por la iniciativa, el vigor, y en general todas las cualidades que significan acción y movimiento”.²⁰⁶

Pero incluso durante el siglo XX, se observa que algunos miembros de la Cámara baja, son nombrados para devenir senadores, con el fin de “aprovechar la experiencia legislativa” que los diputados pudieron haber adquirido en esta Cámara.²⁰⁷ De la misma manera, las funciones legislativas son de hecho asumidas por las dos cámaras,²⁰⁸ y siempre en relación a las iniciativas del Ejecutivo.²⁰⁹

Una diferencia real pudo pues haber existido entre estas dos entidades (Cámara y Senado) en el transcurso del siglo XX. Así, la Cámara representaría una como “escuela” de disciplina partidista en el juego democrático, para jóvenes diputados que llegan a ella con un verdadero deseo de poner en práctica su representatividad, a condición de que ésta no haga peligrar su propia carrera política. Una vez que llegan al Senado, la experiencia de estos años —hacer todo como y a través del partido—, les dicta una mayor serenidad y conformismo. Es decir, que dentro del marco partidista que tradicionalmente había sido mayoritario en la Cámara, si estos jóvenes llegaban a pasar esta especie de prueba de iniciación que consiste en rebasar los ímpetus de rebelión propios a la juventud, y una vez en el Se-

²⁰⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 273.

²⁰⁶ *Constitución comentada...*, *cit.*, p. 143.

²⁰⁷ Así, para ser diputado se necesita tener 21 años de edad, en tanto que el senador necesita tener 30 años el día de la elección. *Ibidem*.

²⁰⁸ Así, en 1984, de 53 leyes aprobadas, 28 proyectos salieron efectivamente de la Cámara de diputados y 25 del Senado.

²⁰⁹ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 273.

nado, podían estar seguros de haber comenzado una buena carrera política.²¹⁰

Todos los puntos que acaban de ser expuestos permiten concluir la existencia real de una preocupación para moderar no sólo el crecimiento exponencial del número de diputados —modificándose así profundamente la idea de representatividad—, sino también la actividad de estos últimos; y esto, independientemente de la relación de dependencia que existe en relación al Ejecutivo.

Pero quizá más que el cambio mismo del número de diputados —aunque ligado a esto—, lo que nos parece tener mayor peso en el propio cambio del discurso es la extracción sociocultural de los diputados que se han integrado a la Cámara con el crecimiento de ésta.

Durante el porfiriato, como lo muestra bien la obra de F. X. Guerra,²¹¹ no existe mucha rotación a nivel de los puestos de diputados, sobre todo hacia fines de este período. Así, entre 1900 y 1902, existe en la Cámara un porcentaje de 90% de diputados reelectos; y en el período que va de 1902 a 1910, un 86% de los diputados ha sido reelegido. Sólo “la muerte ocasionaba cambios en ese grupo” y “el mandato de diputado propietario era prácticamente irreversible”.²¹² Además, este puesto representaba una suerte de complemento para los altos funcionarios o los ministros. Ser diputado durante el porfiriato era un “signo de pertenencia a familias cuyos miembros (...) gozaban del favor presidencial”, lo que a su vez “[constituía] un elemento de rango social así como una condición de éxito profesional”. Ser diputado, podía tener también un “carácter honorífico”, para “las cúspides de la vida profesional e intelectual del país” (abogados, escritores, periodistas, etcétera). Dicho de otra manera, los diputados podían ser también, “parientes de hombres políticos que ocupaban ellos mismo cargos con poder real, o miembros de oligarquías anti-

210 Camp, Roderic A., *Los líderes políticos en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983; *cfr.* p. 27, 30-31, entre otros ejemplos, ver el que concierne a Emilio Sánchez Piedras, *cfr.* p. 31. En cuanto al pasaje por la Cámara de Diputados en tanto que escuela, este autor nos dice: “un factor constante en las carreras de todos los miembros de la élite [es que] 39% de la ‘Familia Revolucionaria’, ha sido diputado federal”; *cfr.* p. 86. Hoy en día, esta situación tiende a modificarse, debido al relativo fortalecimiento de la oposición, principalmente del PAN, y por la formación en 1987 del Frente Democrático Nacional, que después se convertiría en el PRD, lo que en los últimos años ha ofrecido otras alternativas políticas y de “carrera”.

211 Guerra, F. X., *op. cit.*, t. I, pp. 97 a 103.

212 *Idem*, p. 97.

guas [sic] que se encontraban excluidas del poder, o nuevos privilegiados que añadían al éxito de su carrera social, un título de consideración pública”.²¹³ Este puesto podía llegar a ser hereditario y, en cierta manera, los diputados eran los representantes simbólicos de las diferentes elites sociales, con un poder real pasado o presente —que existía por “procuración” fuera de la Cámara—, o de los medios cultivados de la sociedad mexicana decimonónica.

¿Qué es lo que sucede después de la revolución? Al principio —como sucedió al principio del propio porfiriato—, la mayoría de los miembros de la Cámara, son hombres nuevos sobre la escena política mexicana. No obstante, una vez que la revolución fue “institucionalizada”, es decir, situada dentro de un cuadro institucional de manera que los conflictos por el poder —como los que acababan de desarrollarse entre 1913 y 1915—, fueran solucionados de forma diferente que por las armas —lo que fue el rot primordial del Partido Nacional Revolucionario—, la Cámara de Diputados postrevolucionaria, comienza a presentar otras características que la Cámara del porfiriato. Y aunque la aureola de prestigio continuó funcionando, ésta empezó a tocar un círculo social más amplio —y no necesariamente elitista—, de personas.

Ya hemos hablado del rol “educativo” de la Cámara. Y dijimos que el pasaje por la Cámara representa un principio de carrera política; pero esta carrera pudo haber comenzado con anterioridad, dentro de los medios sindicales, estudiantiles o campesinos. Es por este simple hecho que, a pesar de algunas excepciones, una diputación del siglo XX, no puede representar exactamente la misma cosa que durante el siglo XIX. Es decir, que si bien una diputación sigue representando un éxito social, y en algunas ocasiones en dependencia con miembros preponderantes de la política mexicana, durante el siglo XX también significó, dentro de muchos medios sociales, una manera “de salir adelante”, y escalar los peldaños sociales.

Siguiendo el estudio que Roderic Camp realiza sobre las elites mexicanas durante el siglo XX,²¹⁴ los cargos de diputados se encuentran clasificadas por este autor como *cargos de tercer tipo*, junto con los cargos de secretarios generales de los gobiernos de los estados. En

213 *Idem*, p. 101. Traducido por nosotros de la versión original en francés, *op. cit.*

214 Camp, R., *op. cit.*, p. 44-45, *supra*, nota 210.

el *primer tipo* de esta clasificación, se encontrarían, junto con otros puestos importantes, los cargos de ministro, de director de organismos descentralizados, y el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de diputados o de la del Senado; en el *segundo tipo*, estarían los subdirectores de organismos descentralizados, los secretarios generales de los sindicatos, etcétera, y el secretario de la misma Comisión de la Cámara de Diputados. Es decir, que el rango que el cargo pudo haber tenido durante todo el siglo XIX —“representantes simbólicos de las diferentes elites sociales”, *cfr. supra*, resaltado por nosotros— tendió a borrarse y reestructurarse de otra manera durante el siglo XX.

De esta manera, como lo afirma Roderic Camp, la diputación es uno de los medios para hombres que, sin haber recibido una educación universitaria,²¹⁵ pueden así acceder a cargos políticos de mayor importancia.²¹⁶ Del estudio del *corpus* del personal político que este autor trabaja, se desprende que de 1935 a 1976, de los diputados federales que “sólo habían estudiado primaria y secundaria, 68% con educación primaria y 82% con educación secundaria, fueron diputados antes de 1955”.²¹⁷ Por otro lado, el cargo de diputado “no es solamente la carga más común, sino también un factor constante en las carreras de todos los miembros de la elite [ya que] 39% [de los miembros] de la ‘Familia Revolucionaria’, habían sido diputados federales”.²¹⁸ Estas cifras se oponen a las que en el estudio de R. Camp conciernen al Senado para la misma época, ya que en este caso, 70.7% de individual poseían títulos universitarios o profesionales.

Vemos pues que ya no se trata sólo de un cargo honorífico, ni de la estricta representación de una elite social, y menos aún —al menos en lo que se refiere al período de nuestro estudio—, de una “*intelligentsia*” de la nación mexicana.²¹⁹ Claro que esto no modifica en

²¹⁵ Una de las tesis de este autor, es que, a partir de los años 30, el 82% de la cúspide de las elites políticas dirigentes en México, había pasado por la universidad —¿pasó o estudió?—, *cfr.*, p. 258 y ss. Esta tesis es verificada por el mismo autor, y es curioso que, coincidiendo con la publicación de este estudio en México, se haya verificado cada vez más. Así se ha llegado hasta el punto aberrante, de pretender formar gobiernos *sólo* con “hombres políticos” que tuviesen doctorado, lo que con frecuencia y en la realidad es poco compatible, debido al tiempo, dedicación y diferencia de experiencias, que cada una de estas funciones implican.

²¹⁶ *Idem*, p. 110.

²¹⁷ *Idem*, p. 112.

²¹⁸ *Idem*, p. 86.

²¹⁹ Sin embargo, ésta tratará de ser paulatinamente pero sólidamente integrada, sobre todo a fines de los 80.

gran medida el rol de la Cámara, e inclusive es posible que, por el contrario, este hecho haya reforzado su docilidad, ya que el pasaje por la Cámara es una condición de éxito individual.²²⁰

Como quiera que sea, vemos pues que por el número de sus miembros y por la extracción social —lo que en México muchas veces también ha implicado un cierto nivel cultural— la Cámara del siglo XX es más “diversificada” en relación a la del XIX. Uno podría pensar que esta diversificación de personas, de niveles culturales y de horizontes geográficos, haya necesitado de una simplificación de procedimientos y del discurso. Sin embargo, es precisamente lo contrario lo que se produce.

Así, pues, parece existir una correlación entre la diversificación estructural de la Cámara y la metamorfosis que sufre el informe presidencial, y esto tanto en lo que corresponde a su morfología externa, como a su contenido. Sin embargo, pareciera también que este cambio es uno de los signos exteriores de una nueva manera de hacer política, aun si por ciertos contenidos esta política puede ser comparada con la del siglo XIX.

²²⁰ *Idem*, p. 88: “Aunque el efecto de la Revolución mexicana abrió los canales educativos a grupos que históricamente habían estado poco representados en ellos... Durante los últimos 40 años [1940-1980], debido a que entre quienes reciben educación superior han predominado personas que provienen de ciertas clases, el grupo minoritario con antecedentes rurales o humildes ha sido abrumado psicológicamente por sus colegas urbanos de *status* más elevado. Las entrevistas con miembros de la élite política que tienen orígenes humildes, sugieren que a causa de la fuerte división de clases que es tradicional en México, muchas de las cuales persisten actualmente, los estudiantes de familias humildes han sido absorbidos por sus compañeros, más numerosos, y no han podido proporcionar ideas o experiencias características del ambiente del cual provienen, lo que no pudo haber abierto un poco el sistema. Un título universitario o de la preparatoria era un pase que podía modificar la condición de sus familias y, naturalmente, se adaptaron al ambiente, en vez de tratar de cambiarlo...”. Ver en general, pp. 56 a 90.