

CAPÍTULO OCTAVO

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LA NECESIDAD DE UN REAJUSTE EN EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL

I. La transformación del sistema político mexicano y la agenda de la reforma del Estado en México: una hipótesis	201
II. Pasado y presente de la institución presidencial en México	204
III. ¿De qué manera es distinta la institución presidencial de “hoy” respecto de la de “antes”?	208
1. Las distintas opciones explicativas	215
2. Cambios recientes en la estructura jurídico-institucional de la presidencia de la República	216
A. La nueva legislación agraria de 1992	216
B. La reforma al régimen legal del Banco de México	219
C. La reducción del sector público y la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto	222
IV. Hacia un ajuste de la estructura constitucional	224

CAPÍTULO OCTAVO

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LA NECESIDAD DE UN REAJUSTE EN EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL

I. LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y LA AGENDA DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: UNA HIPÓTESIS

En México ha comenzado a discutirse sobre la reforma del Estado, entendida ésta no ya como la redefinición del papel del Estado en la economía o la reducción del tamaño del sector público (como se la entendió en la segunda mitad de la década del 1980), ni como una reforma político-electoral más, sino como la reorganización de las instituciones políticas del más alto nivel (en particular, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo), así como la modificación de las normas que regulan sus relaciones recíprocas. Sin embargo, a pesar de que el presidente de la República convocó desde el 17 de enero de 1995 a reformar el Estado mexicano, el desarrollo del debate institucional es incipiente y su progreso futuro se ve incierto. Desde la convocatoria presidencial hasta la fecha, la atención de políticos, funcionarios y académicos se ha centrado primordialmente en la cuestión electoral, materia que constituye el presupuesto básico de la transición política mexicana, pero que no agota las posibilidades de una reforma institucional integral.

El grado de incertidumbre en relación con el ámbito no electoral de la reforma del Estado puede apreciarse, si atendemos a la circunstancia de que no existe una agenda clara y consensada,

ni una determinación específica de tiempos y procedimiento para discutirla y, eventualmente, aprobarla. Esto significa que el rumbo y el ritmo que habrá de tomar el debate está abierto a lo que los distintos actores interesados decidan en los tiempos por venir.²⁴²

En atención a lo anterior, en el presente capítulo y en el siguiente, hemos integrado algunos conceptos, auxiliados por nuestro análisis previo sobre las experiencias brasileña y argentina, que desde nuestro punto de vista pueden servir para informar el debate sobre la reforma institucional que está comenzando a darse en México. Nos anima el propósito de hacer una contribución más, entre las muchas que sin duda alguna habrá en éste que será un arduo proceso de debate y de reforma.

Ahora bien, probablemente el lector cuestione la legitimidad de un ejercicio comparativo entre tres países como Brasil, Argentina y México; aparentemente, tendrá razón en ser escéptico, ya que la evolución política de México ha sido muy diferente a la de Brasil y Argentina durante el presente siglo. Sin embargo, en nuestra opinión existen algunas razones que permiten justificar el ejercicio comparativo que hemos realizado. Podríamos citar, por ejemplo, la organización republicana y federal que los tres países comparten; y podríamos invocar otras características o elementos que les son comunes como el presidencialismo, su pertenencia a una tradición cultural iberoamericana, su pasado colonial, sus contrastes sociales y regionales extremos (particularmente en México y en Brasil), sus economías inestables y su forma de inserción en el orden económico internacional. Todos estos son datos y circunstancias bastante conocidos, cuya demostración aquí sobra.

No obstante, aparte de este tipo de semejanzas institucionales, culturales y estructurales, existe un motivo adicional que justifica el ejercicio comparativo emprendido en este trabajo, y que, a di-

242 No escapa a nuestra atención el hecho de que, a lo largo del primer semestre de 1998, ha habido acercamientos importantes entre el secretario de Gobernación y los coordinadores de las distintas fracciones parlamentarias. Sin embargo, tanto la agenda como el formato y los tiempos de la reforma están aún indefinidos.

ferencia de aquéllas, sí requiere mayor elaboración de nuestra parte. Dicho motivo está relacionado con la siguiente hipótesis: el sistema político mexicano y, en particular, el presidencialismo, ha experimentado cambios fundamentales en los últimos diez años, al menos. Los cambios ocurridos en la propia institución presidencial, y los que se han verificado en su entorno han abierto la posibilidad de que en México se produzcan coyunturas políticas similares a las que Brasil y Argentina han tenido que enfrentarse en múltiples ocasiones durante el presente siglo, y que son las que dieron lugar a las grandes preocupaciones de sus respectivos procesos de reforma. Al afirmar esto, pretendemos sugerir que los problemas que de manera recurrente han aparecido durante los periodos en que Brasil y Argentina han gozado de gobiernos democráticamente elegidos pueden llegar a presentarse en México en el futuro.

Es decir, problemas como el de la pérdida de apoyos políticos que sustenten al presidente (tanto en el Congreso como fuera de él), y que le permitan gobernar; la lentitud en la toma de decisiones que requieran de la intervención conjunta y sucesiva del Poder Ejecutivo y del Legislativo, e incluso el bloqueo mutuo entre estos dos poderes o entre las Cámaras del Congreso, al grado de llegar a su paralización, pueden llegar a presentarse en México en el futuro. Los cambios que ya ha experimentado la institución presidencial y su entorno, tanto político-institucional como social y económico, pueden llegar a producir problemas de coyuntura parecidos a los que han sido una constante en la historia política contemporánea de Brasil y Argentina. Esta posibilidad es la que viene a justificar aún más la realización del estudio comparativo entre los tres países que hemos emprendido en este trabajo.

En la siguiente sección del presente capítulo, nos proponemos dar sustento a la hipótesis propuesta, para de ahí orientar nuestra reflexión hacia el tema de las posibilidades de una reforma político-institucional en México. No obstante, debemos aclarar que la intención de estos dos últimos capítulos no es aplicar de ma-

nera extralógica al caso mexicano los argumentos y razones generados en Brasil y en Argentina. Estamos convencidos de que ése no debe ser el objetivo de ningún estudio comparativo en el área político-constitucional. En cambio, lo que sí intentamos hacer es identificar las ideas, las preocupaciones y motivos que se encuentran detrás de las formulaciones normativas y las soluciones institucionales diseñadas en los países mencionados, para contrastarlos y evaluarlos a la luz de nuestra percepción de la realidad social y política mexicana, y de sus propias necesidades de transformación institucional.

II. PASADO Y PRESENTE DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Lo que ha distinguido a México de Brasil y Argentina, cuando se compara la historia política contemporánea de los tres países, ha sido la constante identidad partidista entre el presidente de la República y la mayoría del Congreso en el caso del primero de los países mencionados. A su vez, esa identidad fue producto de la manera en que se dio la recomposición del poder político en México después de concluida la fase armada de la Revolución mexicana.

En efecto, en nuestro país, la Revolución mexicana permitió a la nueva elite gobernante reestructurar las relaciones del poder nacional integrando a la mayor parte de las nuevas fuerzas políticas surgidas del movimiento revolucionario alrededor del presidente de la República. Numerosos son los estudios que muestran cómo, bajo la dirección de los presidentes de los gobiernos posrevolucionarios, fue conformándose una organización política aglutinadora de las fuerzas políticas mencionadas.²⁴³ La relación que a la postre quedó establecida entre presidente y partido

243 Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana*, 7a. ed., México, Era, 1979; del mismo autor, *La formación del poder político en México*, México, Serie Popular Era, 1981, y Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982.

(PNR-PRM-PRI) vino a ser el eje del complejo sistema político que durante gran parte de este siglo ha garantizado la gobernabilidad del país, y que (para ponerlo en términos de Lamounier) ha propiciado la estabilidad, la eficacia y la legitimidad del poder en México. El liderazgo del presidente de la República sobre un partido ampliamente dominante, casi único, aglutinante de la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales organizadas del país, se tradujo en un control del jefe del Poder Ejecutivo sobre un Congreso que, por su parte, estuvo constantemente dominado por ese mismo partido.

Sin embargo, varios de los presupuestos sobre los cuales se erigió la estructura de poder arriba mencionada han experimentado cambios significativos en los últimos lustros, lo cual está cambiando el patrón de relaciones entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión que hasta ahora ha existido en México. A su vez, esta situación puede llevar a que nos aproximemos a los esquemas que han caracterizado la vida política de países como Brasil y Argentina.

Uno de los cambios que ha impactado al sistema político mexicano, cuyo eje ha sido, como ya explicamos, el presidente de la República y sus relaciones con el PNR-PRM-PRI, es el que tiene que ver con el contexto social y cultural a partir del cual surgió y evolucionó dicho sistema. Es decir, el marco social del cual emergió el esquema de poder nacional del México posrevolucionario es muy distinto al actual, lo cual hace pensar en la posible existencia de un desajuste o desfase entre las “reglas del juego político” y las nuevas realidades que vive la sociedad mexicana.

En efecto, el contexto social del cual surgió el sistema político mexicano estuvo caracterizado por un tamaño relativamente reducido de la población total,²⁴⁴ que estaba concentrada predomi-

244 A principios de la década de 1930, la población total en México llegaba apenas a un número de dieciséis millones quinientos cincuenta y tres mil. *Vid.* Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras, 1990*, 11a. ed., México, 1990.

nantemente en el sector agrario,²⁴⁵ y gozaba de un nivel educativo significativamente bajo.²⁴⁶

Ahora bien, como es evidente para cualquiera que analice a la sociedad mexicana en la actualidad, el contexto social en el que se desenvuelve hoy en día el poder presidencial (y su relación con el PRI) es muy distinto a aquél en el cual se construyó y se consolidó el sistema político posrevolucionario. Por sólo mencionar algunos datos en apoyo de nuestra afirmación, hemos de recordar que, hoy en día, la población total del país asciende a noventa y cinco millones de personas, y que, en su mayoría, los mexicanos viven en zonas urbanas;²⁴⁷ además, el nivel educativo general, en términos internacionales, se ha incrementado en comparación con la situación imperante hace cuarenta años;²⁴⁸ y sobre todo, existe evidencia suficiente para afirmar que se ha operado un cambio cualitativo en la sociedad que comienza a organizarse para reclamar sus derechos como nunca antes lo había hecho.²⁴⁹

En suma, el México de hoy es mucho más diversificado, heterogéneo y plural que el México de mediados del siglo XX, en el que se fraguaron instituciones como la presidencia de la República y su particular relación con el PNR-PRM-PRI. Como una manifestación palpable de todo esto, puede tomarse el hecho del surgimiento de otros partidos políticos aparte del PRI, que han ido creciendo y tomando posiciones que antes solamente aquél ocupaba. En el segundo semestre de 1997, por ejemplo, el PAN,

245 En la cuarta década del siglo XX, el 66.5% de la población mexicana vivía en áreas rurales. *Idem*.

246 El porcentaje de analfabetismo en México durante la década de 1930 ascendía al 37.2% de la población mexicana. *Idem*.

247 Un poco más del 76.3% de los mexicanos viven hoy en áreas urbanas; mientras que el 23.7%, en áreas rurales. *Idem*.

248 El nivel de analfabetismo entre los mexicanos asciende hoy, según cifras oficiales, a 4.5%. *Idem*.

249 Esto ha sido argumentado y documentado por numerosos estudios diversos. Como ejemplo, podríamos mencionar la colección de ensayos coordinada por Foweraker, Joe, y Craig, Ann L. (coords.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1990. Desde otra perspectiva, podemos mencionar el libro de Monsiváis, Carlos, *Entrada libre (crónicas de una sociedad que se organiza)*, México, Era, 1987.

el PRD, el PT y el PVEM llegaron a obtener la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados; en ese mismo año, el PRD ganó la elección para jefe de gobierno del Distrito Federal y ganó también la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, a principios de 1997, de los dos mil cuatrocientos dieciséis municipios existentes en México, mil cuatrocientos setenta y cuatro eran gobernados por el PRI, mientras que doscientos cuarenta y nueve lo eran por el PAN; doscientos veintidós, por el PRD; diecisiete, por el PT; nueve, por el Frente Cardenista; cinco, por el PPS; tres, por el PARM; tres, por el PVEM; dos, por el PRT; cuatrocientos quince, por otras opciones partidistas, y dieciséis, por Consejos Municipales.²⁵⁰ Además, a mediados de 1998, seis entidades federativas tenían gobernadores panistas.

Por otra parte, la segunda línea de cambios que han afectado la tradicional y peculiar estructuración del sistema político mexicano alrededor del presidente de la República y el PNR-PRM-PRI se refiere a las modificaciones que han recaído sobre una serie de instrumentos y prácticas políticas que, al amparo de toda una estructura jurídico-institucional, permitieron a los presidentes de los gobiernos posrevolucionarios consolidarse como el centro indiscutible del poder nacional. Es en esta línea explicativa en la que queremos concentrarnos, siguiendo con el énfasis predominantemente institucional del argumento principal de este trabajo. Para ello, procederemos primero a hacer un recuento de la forma en que se conjugaron los instrumentos y las prácticas políticas mencionadas con su entorno legal-institucional, para después pasar a demostrar que ese entorno ha experimentado modificaciones significativas en los últimos años, afectando con ello el margen de maniobra de la propia institución presidencial.

250 Rodríguez Lozano, Amador, “Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 257.

III. ¿DE QUÉ MANERA ES DISTINTA LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL DE “HOY” RESPECTO DE LA DE “ANTES”?

Al menos desde la cuarta década del presente siglo, y por lo menos hasta la primera mitad de los años ochenta, la institución presidencial en México ha contado con mecanismos, tanto institucionales como no institucionales (o informales), para crear y mantener amplias bases de apoyo político y social, así como para generar un patrón poco conflictivo de interacciones con el Congreso. La utilización de estos mecanismos y sus resultados son los que distinguieron el funcionamiento del presidencialismo mexicano de los sistemas presidenciales de varios países latinoamericanos, como Brasil y Argentina.

En efecto, creemos que en el caso del México posrevolucionario es posible identificar una serie de prácticas políticas, realizadas al amparo de toda una estructura legal-institucional, que permitieron a los presidentes mexicanos —por lo menos hasta la primera mitad de la década de 1980— construir vínculos directos con amplios grupos sociales (muchos de ellos incorporados en el PRI), que se tradujeron en apoyos políticos más o menos estables para la figura presidencial. Entre esas prácticas, podríamos mencionar las siguientes: *a*) la distribución selectiva y discrecional de “recompensas” (o su retención), tales como dinero, privilegios, “patronazgo” y posiciones políticas;²⁵¹ *b*) el control de la competencia entre las elites políticas;²⁵² *c*) el cumplimiento parcial de las reformas sociales previstas en la Constitución; *d*) la intervención del gobierno en la conformación y funcionamiento de las organizaciones de representación social, especialmente las de

251 Este “juego distributivo” ha sido documentado por Purcell, John, y K. Purcell, Susan, “Machine Politics and Socio-economic Change in Mexico”, en Wilkie, James; Meyer, Michael, y Monzón, Edna (coords.), *Contemporary Mexico, Papers of the IV International Congress of Mexican History*, University of California Press-El Colegio de México, 1976, pp. 348-366.

252 Hansen estudió con detalle este tema. Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, 14a. ed., México, Siglo XXI, 1984, pp. 230-233.

carácter gremial;²⁵³ e) la Constitución de canales de acceso controlados a las arenas de decisiones públicas relevantes para los grupos sociales organizados;²⁵⁴ f) el empleo de una general e incluyente “ideología de la Revolución mexicana” como un elemento de legitimación *a priori* del gobierno,²⁵⁵ y g) la amenaza del uso de la fuerza para disciplinar a elites y a otros grupos sociales reticentes a participar bajo las reglas del juego del “sistema”.²⁵⁶

El hábil manejo y la combinación de las prácticas políticas mencionadas en el párrafo anterior permitió a los presidentes de México aglutinar a gran parte de las muchas fuerzas políticas surgidas de la Revolución mexicana, e integrarlas en la organización política que primero fue el PNR, después el PRM, y finalmente el PRI. Las acciones de gobierno y el discurso político oficial se mezclaron con aquéllas de una forma tal que pudo generarse un efecto centrípeto y cohesionador, cuyo eje y beneficiario principal fue la propia presidencia de la República. Este esquema fue el que permitió mantener el liderazgo del presidente sobre el PRI, y, por esta vía, el control presidencial sobre el Congreso.

Un buen ejemplo de lo anterior puede encontrarse en el empleo político dado a los distintos instrumentos de política social por los diversos gobiernos posrevolucionarios. Es decir, la forma en que se diseñaron y aplicaron las políticas agraria, laboral, de

253 Un caso muy bien documentado de este tipo de práctica puede encontrarse en la reseña que Luis Medina hace de la manera en que durante el gobierno de Miguel Alemán se desarrollaron estrategias para dividir a los liderazgos sindicales, para cooptarlos y para hacerlos cooperar con los objetivos económicos del gobierno. Medina, Luis, “Civilismo y modernización del autoritarismo”, *Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1979, vol. 20, capítulo 4, “El charrismo sindical”, pp. 151-175.

254 Un estudio fundamental para ejemplificar este tipo de prácticas es el de Purcell K., Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision, Politics in an Authoritarian Regime*, University of California Press, 1975.

255 Un estudio sobre la utilización de la “ideología de la Revolución” para generar un “apoyo difuso” para el gobierno puede encontrarse en Hansen, R., *op. cit.*, nota 252, pp. 242-252.

256 El manejo de la fuerza coercitiva para “disciplinar” elites o grupos ha sido documentado por Stevens, Evelyn P., *Protest and Response in Mexico*, MIT Press, 1974.

salud, de educación y, más en general, la política de gasto público (cuyos principios rectores están consagrados en la Constitución, así como en leyes diversas) sirvió a los presidentes de México para mantener sus bases sociales y políticas de apoyo, y permitió reproducir las bases del consenso en favor del régimen y traducir dicho consenso en apoyo político a través de la mediación del PRI, partido que fuera durante mucho tiempo dueño casi absoluto del Congreso. De esta manera, el manejo de la política social logró contrarrestar el desgaste que generalmente produce el ejercicio del poder.

En efecto, si se revisa la historia de la administración del presidente López Mateos (1958-1964), veremos que, durante su gobierno, se conjugaron las prácticas políticas que hemos mencionado, el discurso oficial y la política de gasto público en una compleja operación concebida para renovar y fortalecer la lealtad de los sectores populares hacia el régimen (en cuyo ápice estaba, por supuesto, la institución presidencial). Pellicer, por ejemplo, señaló en un estudio sobre la época que López Mateos decidió enfatizar la imagen “progresista” de su gobierno, como una maniobra para fortalecer su posición en sus negociaciones con el sector privado.²⁵⁷

Lerner y Ralski, por su parte, han observado que distintas políticas y pronunciamientos del presidente López Mateos (como su apoyo a la Revolución cubana, su autodefinición como de “extrema izquierda dentro de la Constitución”, la “mexicanización” de la industria eléctrica, la creación de un sistema efectivo de reparto de utilidades²⁵⁸ y la consolidación del sistema de seguridad social ocurrida bajo su mandato presidencial) estaban vinculadas con un intento del presidente por fortalecerse en el escenario político nacional, a través de un replanteamiento de sus

257 Pellicer de Brody, Olga, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972, p. 23.

258 Ya mencionamos en la nota 254 que la elaboración de la normatividad sobre el reparto de utilidades durante la administración de López Mateos es un buen ejemplo de la práctica consistente en estructurar arenas de elaboración de políticas, dando acceso controlado a diversos grupos de interés.

relaciones con las fuerzas de “izquierda”.²⁵⁹ Asimismo, estas dos autoras reseñaron la manera en que López Mateos trató de establecer un equilibrio entre el Movimiento de Liberación Nacional y el *Frente Cívico Mexicano de Afirmación Revolucionaria*, si bien su gobierno terminó endureciéndose contra el primero, como lo demostró la represión ejercida en 1959 sobre uno de los organismos que lo componían, o sea, el movimiento ferrocarrilero.²⁶⁰

Particularmente interesante resulta el análisis de la evolución del gasto público durante el gobierno de López Mateos. Como puede verse en la tabla I, la composición funcional del presupuesto federal experimentó cambios en el sentido de un mayor gasto social. A pesar de que el gasto social real permaneció por debajo de los niveles proyectados por el presupuesto, es posible observar que los gastos sociales acusaron en aquellos años una clara tendencia a aumentar, que comienza a finales de los años cincuenta, y que se consolidó a principios de los sesenta. Por otro lado, los gastos económicos tendieron a significar una proporción cada vez menor del total de los gastos públicos del gobierno federal.

En suma, parece haber elementos suficientes para sugerir que López Mateos diseñó una estrategia que combinó las prácticas políticas (por lo menos cooptación, coacción, “ideología de la Revolución”, reformismo, provisión controlada de canales de acceso a la elaboración de políticas) a las que arriba hemos aludido, con el manejo del gasto público y la política social, para ampliar las bases sociales del régimen, mantener la unidad en torno al PRI y su líder real (el propio presidente de la República), y, en

259 Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana, *El poder de los presidentes, alcances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976, pp. 327-340.

260 A raíz de la posición presidencial en relación con la Revolución cubana, se formaron, por un lado, el *Movimiento de Liberación Nacional*, el cual apoyaba la política presidencial hacia Cuba, y estaba integrada por organizaciones de estudiantes, intelectuales, y algunos sindicatos, como los de ferrocarrileros y el de maestros. Y por otro lado, el *Frente Cívico Mexicano de Afirmación Revolucionaria*, que se oponía a la mencionada política internacional de López Mateos, y estaba integrado por algunos organismos empresariales, asociaciones representativas de las clases medias, y algunos grupos identificados con la Iglesia católica. *Idem*.

última instancia, para fortalecer la posición de la institución presidencial en el escenario político nacional.

TABLA I. PORCENTAJES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO FEDERAL, POR TIPO DE ÉNFASIS, 1953-1963

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Real	Proyectado	Real	Proyectado	Real
1953	37.9	54.0	18.5	14.1	43.6	31.9
1954	43.1	54.9	19.4	12.7	37.5	29.4
1955	44.2	50.5	19.7	12.8	36.1	36.7
1956	46.6	52.4	20.0	15.5	33.4	32.1
1957	45.6	50.5	21.6	15.2	32.8	34.3
1958	45.4	51.0	23.2	16.4	31.4	32.6
1959	40.9	44.8	26.1	17.4	33.0	37.8
1960	40.1	42.1	29.9	16.4	30.0	41.5
1961	39.2	31.8	30.7	18.7	30.1	49.5
1962	36.8	35.1	33.6	20.9	29.6	44.0
1963	37.2	41.3	33.7	22.6	29.1	36.1

Fuente: Wilkie, James W., *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, 2a. ed., Berkeley-Los Ángeles, University of California Press, 1970, pp. 87 y 92.

Otro caso que podríamos citar para ejemplificar las estrategias utilizadas por los presidentes mexicanos para mantener sus bases de apoyo es el de la administración del presidente Luis Echeverría. Durante su gobierno, aparecieron prácticas y estilos similares a los observados en el gobierno de López Mateos: renacimiento del “reformismo”; discurso oficial radicalizado hacia la “izquierda”; intentos de cooptación del sindicalismo independiente, nuevo impulso a la reforma agraria y al sistema de seguridad social; expansión (de forma extraordinaria) del gasto público y de la base monetaria. Asimismo, el elemento coercitivo no dejó de aparecer, como lo testimonian los nunca aclarados sucesos del *Jueves de Corpus*, en 1971.²⁶¹ Las tablas II, III y IV pueden darnos una visión numérica de esta estrategia.

261 Algunos estudios en los que se mencionan estas características como estrategia política consciente del gobierno de Luis Echeverría son: Pereyra, Carlos, “México: los lí-

TABLA II. CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, 1970-1977 (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

Año	Porcentaje
1970	1.8
1971	2.0
1972	2.4
1973	2.5
1974	2.7
1975	2.9
1976	3.0

Fuente: Gil Díaz, Francisco, "Tax Reform Issues in Mexico", en Boskin, Michael, y McLure, Charles E. Jr., *World Tax Reform, Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco, California, ICS Press, 1990, p. 255.

TABLA III. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL EN MÉXICO, 1970-1976 (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

Año	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gasto corriente	15.4	15.5	16.1	18.8	20.5	23.7	23.4
Gasto de capital	7.0	5.2	6.8	6.7	6.4	8.2	8.4
Gasto total	22.4	20.7	22.9	25.5	26.9	31.9	31.8

Fuente: Hierro, Jorge, y Sanginés, Allen, "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en Larraín, Felipe, y Selowsky, Marcelo (coords.), *El sector público y la crisis de América Latina*, Mé-

mites del reformismo", en Cordera, Rolando (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 39, México, Fondo de Cultura Económica, 1985; Hansen, R., *op. cit.*, nota 252, p. XVI; Grindle, Merilee S., "Policy Change in an Authoritarian Regime, Mexico under Echeverría", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 19, núm. 4, noviembre de 1977, y Saldívar, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)*, México, Siglo XXI, 1991.

xico, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, 1990, pp. 202 y 206.

TABLA IV. OFERTA MONETARIA EN MÉXICO, 1965-1975
(PORCENTAJE DE VARIACIÓN EN RELACIÓN
CON EL AÑO ANTERIOR)

<i>Año</i>	<i>Variación</i>
1965	9.2
1966	8.3
1967	8.9
1968	10.8
1969	9.9
1970	10.5
1971	7.6
1972	15.4
1973	24.9
1974	20.8
1975	22.3

Fuente: Fernández Hurtado, Ernesto (comp.), *Cincuenta años de banca central*, Lecturas, núm. 17, México, Banco de México-Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 141.

Sin embargo, en las últimas dos décadas se han producido una serie de cambios que han modificado la situación arriba descrita para el caso mexicano. Es decir, en el México de hoy, la presidencia de la República ha visto menguada su capacidad para utilizar los instrumentos que antaño le permitían contrarrestar la posible erosión de las bases de apoyo político del gobierno y del sistema político en su conjunto. Con base en esta hipótesis, en esta sección intentaremos identificar los cambios operados en materia de política social, para vincularlos a la modificación de los patrones de reproducción del consenso y apoyo a favor no sólo del gobierno (encabezado por el presidente de la República), sino del sistema político surgido de la Revolución mexicana. Como

intentaremos demostrar, la institución presidencial de hoy no es la misma de hace diez o veinte años, ya que ha experimentado cambios que han afectado su capacidad para autogenerar apoyos políticos. Dichos cambios merecen ser identificados para no confundir lo que la presidencia *fue* con la que *es* y, consecuentemente, para sentar las bases analíticas de lo que la institución presidencial *puede ser* en el México del siglo XXI.

1. *Las distintas opciones explicativas*

En un primer intento de aproximación al tema que nos ocupa, podríamos identificar al menos tres tipos de explicación acerca de lo que distingue el ejercicio actual del poder presidencial en relación con lo que ocurría en administraciones anteriores. En primer lugar, podría sostenerse que los problemas se han multiplicado de tal forma y han adquirido tal magnitud, que la tradicional capacidad de la institución presidencial para formular y aplicar soluciones viables ha sido rebasada. Dicho de otra manera, podría plantearse la hipótesis de que problemas tales como la inflación acelerada, el crimen, el narcotráfico, el extraordinario crecimiento de la población, la desorganizada expansión urbana, el endeudamiento y la problemática derivada de la pobreza generalizada, por mencionar sólo algunos, se han extendido a tal grado, que la presidencia simplemente no puede ya atenderlos con cierta posibilidad de éxito.

Un segundo tipo de explicación podría basarse en el argumento de que la sociedad mexicana ha experimentado importantes cambios cualitativos, que han derivado en una nueva “textura” social que reclama sus derechos y está pendiente del ejercicio del poder como nunca antes lo había estado. Es decir, con esta segunda explicación se sostiene que la extraordinaria proliferación de una extensa red de asociaciones, grupos de interés o de presión (como quiera llamárseles) ha conformado una opinión pública doméstica que, sumada a la internacional, impide que los presidentes mexicanos de hoy tomen medidas que anteriormente

podían tomar sin mayor riesgo para el mantenimiento de su propia imagen y la conservación de sus bases de apoyo.

En tercer lugar, podría desarrollarse también una explicación basada en el criterio del proceso de reclutamiento y ascenso de los presidentes a la máxima magistratura del país, en los siguientes términos: si antes se llegaba a la presidencia después de carreras forjadas en la militancia partidista, en el ejercicio de cargos de elección popular, o dentro de las oficinas burocráticas encargadas del “control político”, a partir de la octava década de este siglo XX, los presidentes son funcionarios entrenados en las áreas financieras y de planeación económica del gobierno. En la lógica de este argumento, está el reconocimiento de que lo distinto en el poder presidencial de hoy en relación con el de “antes” son las cualidades profesionales de los presidentes, adquiridas a lo largo de carreras desarrolladas en distintos ámbitos de la actividad pública.

Existe, sin embargo, una cuarta explicación que ha sido poco expuesta en el debate político nacional de los tiempos recientes, y que pone el acento no en aspectos externos a la institución presidencial misma, ni en las cualidades subjetivas de quienes ocupan la presidencia, sino en la propia configuración jurídico-institucional de la presidencia de la República. En las siguientes líneas intentaremos desarrollar con mayor claridad esta hipótesis.²⁶²

2. Cambios recientes en la estructura jurídico-institucional de la presidencia de la República

A. La nueva legislación agraria de 1992

Un primer cambio operado en la configuración jurídico-institucional de la presidencia de la República está constituido por

262 Sin lugar a dudas, los cuatro tipos de explicación apuntados han tenido su propio efecto sobre los cambios experimentados en el ejercicio del poder presidencial en México. Sin embargo, en este estudio nos hemos de concentrar en la cuarta explicación, sin que ello quiera decir que restemos importancia a las otras tres.

las reformas al artículo 27 constitucional y a la legislación agraria derivada de éste. Como es bien sabido, hasta antes de la reforma de 1992, el presidente era considerado por la Constitución como la “máxima autoridad agraria”. Es decir, a él le estaban subordinadas todas las autoridades administrativas encargadas de sustanciar los procedimientos agrarios de dotación y restitución de tierras y aguas, así como de resolver todos los conflictos en esta materia. En la práctica, esto significó que el presidente era quien, en última instancia, podía tomar la decisión final en materia de expropiación y división de latifundios; dotación de tierras y aguas; ampliación de ejidos, y el otorgamiento de los llamados “certificados de inafectabilidad” a los pequeños propietarios.

Como es de suponerse, estas facultades dieron al presidente un formidable instrumento de poder, al permitirle construir una amplia base de apoyo en los sectores campesinos del país. En efecto, Arnaldo Córdova ha señalado cómo el instrumental derivado del artículo 27 constitucional fue la base de la alianza formada entre el presidente de la República y las organizaciones campesinas, principalmente durante los años de la década de 1930.²⁶³ Para expresarlo de manera simple, podríamos decir que los términos de aquella alianza fueron los siguientes: el presidente ejecutaría el programa de reforma agraria utilizando sus amplias facultades en la materia, y, a cambio, las organizaciones campesinas le brindarían su apoyo político. Fue precisamente este pacto lo que permitió la incorporación de las más importantes de dichas organizaciones en la estructura del hoy denominado PRI.²⁶⁴ De esta manera, los presidentes mexicanos contaron con apoyos directos de las grandes organizaciones de masas, que estaban listas para movilizarse en defensa de las políticas agrarias de los presidentes, o de sus políticas correspondientes a otras materias.

263 Vid. las obras ya citadas de Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución mexicana y La formación del poder político en México*, *ops. cit.*, nota 243.

264 Como es sabido, el antecedente inmediato del PRI fue el PRM, del cual el primero heredó su estructura “sectorial”.

Sin embargo, la reforma constitucional y legal de 1992 afectó las bases jurídicas del esquema anteriormente descrito de una manera fundamental. En primer lugar, en dicho año, el programa de reforma agraria fue clausurado de manera definitiva. En su proyecto de reforma, el gobierno explicó que no había más tierra por repartir. En segundo lugar, el derecho de las comunidades campesinas a solicitar tierra dejó de ser reconocido por la Constitución. En tercer lugar, se abrió la posibilidad de cambiar el régimen de propiedad ejidal al régimen de propiedad privada; y se permitió la asociación de ejidatarios con inversionistas privados y con sociedades anónimas. Además, a estas últimas se les permitió ser propietarias de tierras, bajo ciertas condiciones; y finalmente, el presidente de la República dejó de ser considerado como la “máxima autoridad agraria”, lo cual implicó que, a partir de dichas reformas, los conflictos en materia agraria no serían resueltos más por el presidente ni por autoridades administrativas subordinadas a él, sino por tribunales agrarios, autónomos en el ámbito de su jurisdicción.

Las reformas en materia agraria del año 1992 fueron justificadas principalmente en términos de conveniencia económica e imposibilidad física de seguir repartiendo tierras. Excedería el objetivo de este ensayo analizar los argumentos vertidos para justificar estas modificaciones. Lo que nos interesa resaltar, en cambio, es el impacto de éstas en la institución presidencial: en virtud de tales reformas, el presidente ha perdido un instrumento que en el pasado llegó a servir para demostrar la “fuerza” presidencial. Recordemos, por ejemplo, cómo los presidentes Cárdenas y Echeverría recurrieron a movilizaciones campesinas, radicalizando sus políticas en materia de reforma agraria, para consolidarse en el poder, y para fortalecerse en su pugna con partes importantes del sector privado. Hoy en día, en cambio, tal instrumento ha dejado de tener existencia jurídica positiva.

B. La reforma al régimen legal del Banco de México

Desde su creación en 1925, el Banco de México ha tratado de lograr un equilibrio entre la exigencia de control por parte del gobierno y la necesidad de garantizar su autonomía para aislarse de los requerimientos financieros de corto plazo del Poder Ejecutivo. La preocupación por la autonomía del Banco Central puede ser vista en las tres leyes orgánicas que regularon su estructura como una sociedad anónima, así como sus funciones y sus relaciones con el gobierno federal.²⁶⁵ Sin embargo, el interés de este último en subordinar al Banco generalmente prevaleció, gracias a su facultad para designar al presidente del Banco, y a cinco de los nueve miembros del Consejo de Administración.

La capacidad presidencial de influir sobre el Banco Central ha tenido una traducción política en momentos diversos de nuestra historia contemporánea. De esta manera, parece haber elementos suficientes como para poder afirmar que algunos presidentes mexicanos utilizaron su influencia sobre el Banco de México para expandir sus bases sociales de apoyo, especialmente en coyunturas percibidas por ellos como “críticas”. En este sentido, y como ejemplo, podría vincularse la expansión monetaria y el incremento del gasto público, promovidos por los presidentes Cárdenas y Echeverría, con sus intentos de movilizar grupos populares, en sus respectivos enfrentamientos con segmentos del sector privado.²⁶⁶

El control del gobierno sobre el Banco de México se hizo más evidente a partir de la expropiación de los bancos privados en 1982. Las reformas legales que siguieron a dicho acto cambiaron la estructura del Banco Central para convertirlo de la forma de una sociedad anónima (en la que el gobierno era tenedor del 51% de las acciones), a la de un organismo público descentralizado.

265 Nos referimos a las leyes orgánicas del Banco de México de 1925, 1936 y 1941.

266 Así lo han sugerido estudios como Saldívar, Américo, *op. cit.*, nota 261; Grindle, Merilee S., *op. cit.*, nota 261, y Martínez Nava, Juan Manuel, *El conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1982.

Así, la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Banco de México (en adelante, LOBM) de 1985 señaló, como una de las ventajas de la nueva organización del banco, la de que “[...] las normas de política crediticia quedan en manos y responsabilidad sólo del gobierno, el cual a través de dicho organismo, decidirá y ejecutará las acciones necesarias”.²⁶⁷

Ahora bien, y para regresar a nuestro argumento principal, hemos de recordar que, en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de junio de 1993, se publicaron las reformas que, revirtiendo la tendencia anterior, introdujeron en la Constitución el principio de autonomía del Banco de México en relación con el gobierno. De esta manera, en el sexto párrafo del artículo 28 constitucional puede leerse: “el Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

Por otra parte, la Constitución y la LOBM de 1993 establecieron un sistema de designación y de estabilidad laboral del gobernador del Banco Central, que fortalece a este funcionario ante la eventualidad de un presidente que quiera en el futuro obligar al Banco a subordinar su objetivo “institucional” antinflacionario al interés político del gobierno en turno. Este sistema consiste en que la designación que el presidente de la República haga de los cinco miembros de la Junta de Gobierno del Banco tiene que ser aprobada por el Senado. Entre esos funcionarios, el propio presidente nombrará al que habrá de ser el gobernador de dicha institución. Además, el artículo 40 de la LOBM señala que el gobernador durará en su puesto por un periodo de seis años (el periodo de los otros miembros de la Junta de Gobierno, llamados

267 Borja Martínez, Francisco, “Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México”, *Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1994, cuaderno núm. 9, p. 29.

subgobernadores, dura ocho años), pero sin que coincida con el periodo del presidente de la República, ya que el mismo artículo dispone que el periodo del gobernador comenzará el 1o. de enero del cuarto año calendario del periodo de aquél. Esto quiere decir que los presidentes tendrán que convivir durante varios años con un gobernador del Banco Central que no designaron ellos mismos, y a quien no pueden remover sino por las causas establecidas en el artículo 43 de la LOBM, y solamente después de un procedimiento en el que los otros miembros de la Junta de Gobierno del Banco desempeñan un papel importante.²⁶⁸

Hay que ser muy cuidadosos con lo que queremos sugerir después de realizada nuestra sucinta exposición sobre los cambios constitucionales y legales relativos al Banco de México. Lo que pretendemos proponer es que existe hoy un asidero constitucional y legal para que el gobernador del Banco de México se oponga al eventual intento de un presidente de utilizar la expansión monetaria y del gasto público (bajo criterios predominantemente políticos, como sucedió en el pasado), como una forma de ampliar

268 Las causas que podrían motivar la remoción del gobernador del Banco de México son: *a*) incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses; *b*) el desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional; *c*) dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39 de la LOBM; *d*) no cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones; *e*) utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno; *f*) someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa; y *g*) ausentarse de sus labores sin autorización de la Junta de Gobierno sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado.

Por su parte, el artículo 44 de la LOBM establece el procedimiento de remoción, en los siguientes términos: “compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo 43, debiendo hacerlo a solicitud del presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación. El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva”.

sus bases de apoyo. Sin embargo, esto no significa que, llegado el caso, se diera efectivamente tal oposición, debido a que, en primer lugar, ambos funcionarios podrían compartir la misma perspectiva acerca de lo que debe hacerse en materia de política monetaria y de gasto público; y, en segundo lugar, un presidente podría poner en juego otros mecanismos para alinear de su lado al gobernador del Banco de México.

Con todo, y en virtud de la experiencia histórica más o menos reciente de México, así como de la aparente consolidación del sentido de “misión institucional” del Banco Central y sus funcionarios, es de esperarse que, si se diera el supuesto arriba mencionado de un presidente “demasiado” orientado al gasto público, el Banco tendría elementos para resistir o, cuando menos, para atenuar las intenciones presidenciales. Esta nueva circunstancia, inexistente hasta hace unos años, altera, de entrada, el abanico de opciones consideradas por un presidente para ampliar su bases de apoyo.

C. La reducción del sector público y la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto

Un tercer cambio legal-institucional que debe mencionarse es el relativo a la reducción del aparato estatal, y, en particular, del sector paraestatal en los años recientes. Si en 1983 existían dos mil ciento cincuenta y cinco empresas del sector paraestatal, para 1993 solamente quedaban doscientas trece. Si es verdad que el sistema de empresas públicas en México cumplía no solamente un papel dentro de la promoción del desarrollo industrial del país, sino que realizaba también funciones de carácter político, contribuyendo a crear y mantener los vínculos entre el presidente y “clientelas” políticas diversas,²⁶⁹ entonces la reducción del sector

269 Así lo ha sugerido Cypher, James M., *Estado y capital en México, política de desarrollo desde 1940*, México, Siglo XXI, 1992.

paraestatal tiene que haber afectado la capacidad del presidente para conquistar apoyos domésticos *por esa vía*.

Vinculado con la reducción del sector público, y también con lo dicho en la sección anterior sobre el Banco de México, está la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) del organigrama de la administración pública federal. Para explicar este hecho en su relación con el argumento del presente ensayo tenemos que hacer un poco de historia.

Recordemos que los antecedentes de la SPP están en el Comité de Inversiones adscrito a la presidencia de la República desde los años de Ruiz Cortines, y en la Secretaría de la Presidencia, creada en 1958. Recordemos también que, desde entonces y hasta su creación en 1977, se vinculó la idea de una Secretaría encargada de la planeación y de establecer el presupuesto con un proyecto que asignaba al Estado un papel fundamental en el desarrollo económico y social del país, a través del ejercicio del gasto público,²⁷⁰ proyecto que, a su vez, estaba ligado a los mecanismos de legitimación del régimen y, en última instancia, del poder del presidente de la República. De esta manera, la creación de la SPP puede interpretarse como un intento por consolidar los mencionados proyectos de desarrollo y de legitimación, otorgando al presidente un instrumento que permitiera dar, al menos en teoría, racionalidad técnica y política a las medidas expansivas del gasto público.

De manera adicional, debe mencionarse que la SPP constituyó una importante fuente alternativa de información y asesoría en materia económica, que permitió a los presidentes desarrollar una especie de juego de balances y equilibrios entre ese ministerio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante el cruce de la información, y de las recomendaciones en materia

270 Por lo menos así se desprende de algunas de las discusiones que fueron el antecedente y origen de la SPP. *Ver*, por ejemplo, Wionczek, Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Torres Gaitán, Ricardo; Martínez, Ifigenia, y Carril, Mauricio (eds.), *Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI, 1966, así como otros estudios incluidos en este libro.

económica de cada una de estas secretarías, así como a través de la contraposición de las presiones ejercidas por las mismas y por sus respectivas “clientelas”.

¿Qué significa, entonces, la reforma de febrero de 1992 que hizo desaparecer la SPP, y que en una disposición transitoria de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordenó la absorción por parte de la SHCP de todos los recursos materiales, personales, financieros e instrumentales de aquélla? Como respuesta a esta pregunta, podríamos hacer dos reflexiones: primera, el presidente ya no cuenta con un órgano administrativo cuya “misión institucional” sea la de articular una política de gasto público expansivo (vinculado a los proyectos de desarrollo y de legitimación arriba mencionados); y segunda, el presidente ya no puede aplicar ese juego de balance y equilibrio que le permitía realizar la existencia de la SPP. Evidentemente, con ello el presidente ha perdido capacidad de maniobra política.

IV. HACIA UN AJUSTE DE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

En vista de lo referido en las secciones anteriores del presente capítulo, podemos afirmar que la configuración legal-institucional de la presidencia ha experimentado ya cambios de importancia, que han impactado sobre su forma de ejercer el poder y que han modificado su peso relativo en la escena política nacional. En nuestra argumentación mencionamos tan sólo tres ejemplos, relativos a los instrumentos de política social, pero podrían invocarse varios más, como: la necesidad de la aprobación del Senado para la designación del procurador general de la República; la pérdida de la facultad que antes tenía de nombrar al jefe del Departamento del Distrito Federal; la pérdida del control que antes tenía el presidente, vía la Secretaría de Gobernación, sobre la institución que organizaba las elecciones federales en México, y el propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que le impone límites a sus atribuciones en materia de protección arancelaria.

Los cambios mencionados nos llevan a afirmar que el presidente de la República ha perdido instrumentos muy importantes que fueron esenciales para hacer que ocupara la posición central y dominante del sistema político mexicano. Es decir, la institución presidencial ha sido privada de algunas de las herramientas vitales que le permitieron construir esa relación tan especial con el PRI, así como generar consenso en favor de dicho partido, del gobierno y, más específicamente, de las propias políticas presidenciales. Al disminuir el peso relativo del eje presidente-PRI en el ámbito político nacional, el espacio desocupado por éste ha sido progresivamente ocupado por otros partidos, especialmente por el PAN y el PRD. A su vez, esta circunstancia se ha traducido en una recomposición de la correlación de fuerzas dentro de las Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual, según parece, habrá de ser la tónica predominante en el futuro. Esto significa que es muy probable que el tradicional patrón poco conflictivo de interacciones entre el presidente y el Congreso que hemos conocido en México a lo largo de la mayor parte de este siglo también habrá de ser distinto en los tiempos por venir.

Ahora bien, si el argumento desarrollado en el presente capítulo es válido y coherente, entonces habría que empezar a pensar en la posibilidad de cambiar el esquema constitucional que hasta ahora ha regulado las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en México. Porque si éste ha sido funcional en cuando a la estabilidad, eficacia y legitimidad de los distintos gobiernos, así como del sistema político en su conjunto, esto se ha debido a que las características muy peculiares del mismo, centradas en el eje presidencialismo-PRI, así lo permitieron. En otras palabras, bajo el esquema constitucional actual no se han propiciado interrupciones mayores, producto de bloqueos entre los poderes o de vaciamiento de poder del Ejecutivo, debido a que los presidentes mexicanos han mantenido el control sobre el Congreso, vía el liderazgo ejercido por el propio presidente de la República sobre un PRI generalmente dueño de la mayoría de los escaños en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Un PRI obediente al presidente de la República y dueño de la mayoría en el Congreso, y una oposición eminentemente minoritaria han permitido una relación fluida y poco problemática entre el presidente y el Congreso, y entre las dos Cámaras de este último. Si estas circunstancias continúan, entonces probablemente no habrá necesidad de realizar ajuste alguno al actual esquema constitucional que rige nuestro sistema de división y colaboración de poderes, salvo quizá los relativos a fortalecer los controles del Legislativo sobre el Ejecutivo. Pero si las circunstancias cambian, y la mayoría de alguna de las Cámaras legislativas (como ya ha sucedido en la de diputados), o incluso del Congreso entero, llega a ser de un partido o conjunto de partidos distintos al del presidente de la República, entonces estaríamos entrando en el terreno de los “modelos” brasileño y argentino. En ese supuesto, tendríamos que reconsiderar la funcionalidad del esquema constitucional vigente en relación con las necesidades de estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema político nacional, es decir, con la gobernabilidad del país.

En este orden de ideas, dedicaremos los últimos dos capítulos del presente libro a hacer una serie de reflexiones, primero, sobre las distintas opciones estratégicas relativas al formato del proceso de reforma; y segundo, acerca de las posibilidades de la reforma misma, de sus contenidos, considerados en función de los cambios que el país ya ha experimentado y teniendo en cuenta las experiencias reformistas de Brasil y Argentina analizadas en los capítulos anteriores.