

El sistema político y el pacto federal mexicano

Apuntes y reflexiones

The political system and the mexican federal pact

Notes and reflections

Israel Palma Cano

El presente artículo tiene como propósito caracterizar brevemente las formas que ha adoptado el Estado mexicano, desde el periodo posrevolucionario hasta la actualidad, la relación que ha mantenido con los ciudadanos, partidos políticos y su papel frente al pacto federal. En la exposición se pondrá especial énfasis en algunos elementos relevantes para comprender el federalismo como un sistema de pesos y contrapesos. Las diferentes caracterizaciones del Estado mexicano nos ayudarán a comprender las formas en que se ha asumido el federalismo en México.

Palabras clave: federalismo, sociedad civil, Estado, partidos políticos.

The purpose of this article is to briefly characterize the forms that the Mexican State has adopted, from the post-revolutionary period to the present, the relationship it has maintained with citizens, political parties and its role in the face of the federal pact. In the exhibition, special emphasis will be placed on some elements that are relevant to understanding federalism as a system of checks and balances. The different characterizations of the Mexican State will help us to understand the ways in which federalism has been assumed in Mexico.

Key words: federalism, civil society, State, political parties.

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2023

Fecha de dictamen: 10 de agosto de 2023

Fecha de aprobación: 30 de agosto de 2023

INTRODUCCIÓN

La idea de federalismo está presente en la caracterización del sistema político mexicano, el cual es definido por la Constitución de 1917 como una *República representativa, democrática y federal*. República, pues la soberanía del país reside en el poder de los ciudadanos, quienes lo asignan a un grupo de representantes. Representativa, ya que la participación no es directa, sino a partir de un cuerpo de mediaciones. Democrática, pues la legitimidad del régimen no reside en una voluntad divina sino ciudadana, en un imperio de la ley y en una separación horizontal de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. Federal, pues ante la división horizontal se agrega una vertical entre el gobierno central y sus estados miembros.

Básicamente, el federalismo es un arreglo institucional para la distribución del poder territorial, lo que implica la definición de niveles, jurisdicciones, competencias, responsabilidades y facultades entre el Estado federal y las unidades subnacionales (Guillén, 2016: 17-48). Comúnmente se suelen destacar tres principios que caracterizan dichos arreglos, primero, el principio de autogobierno, esto es, que cada entidad que compone la federación tenga la suficiente autonomía para elegir a sus propios gobernantes y legislar sus propias leyes; segundo, principio de soberanía, donde el arreglo implica la cesión de ésta por parte de las unidades subnacionales al Estado federal; tercero, principio de distribución de competencias, donde se definen las responsabilidades y facultades entre las entidades que componen el arreglo institucional.

El Estado federal se caracteriza por poseer un poder central limitado, ya que las entidades subnacionales, en su relación con éste, sólo ceden parcial y restringidamente su soberanía (Dinan, 2019). El arreglo institucional deviene en un pacto social que integra actores y recursos, una alianza que une a los diferentes niveles de gobierno, pero que considera también a otros sujetos como la sociedad civil y los partidos políticos (Nohlen, 1978); un pacto de pactos que traza metas, planes y acciones comunes que afectan a las entidades que lo componen, respetando y reconociendo la autonomía de los implicados, configurando una doble estructura, central y regional (Aguilar, 1996). Además, se considera que el pacto federal promueve el respeto por la diversidad y las identidades locales, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la vitalidad de las organizaciones civiles, los sistemas de partido competitivos y, en general, robustece la idea de un sistema de pesos y contrapesos (Zaragoza, 2019). De ahí que se llegue a considerar más una propuesta normativa que se propone aumentar la legitimidad de los gobiernos al fomentar la identidad territorial, la autonomía particular, la igualdad y la solidaridad (Hueglin, 2019).

El federalismo en la práctica se presenta de manera múltiple y heterogénea, de tal suerte que los sistemas federales históricamente suelen ser muy diversos entre sí

(Flamand y Olmeda, 2021). Las principales variaciones pueden observarse en el tipo de facultades y obligaciones que adquieren los órganos de representación legislativa, administrativa y fiscal, en la forma y operación de las instituciones de representación federal, estatal y municipal, en las relaciones que se establecen entre los diferentes niveles de gobierno, entre otros aspectos (Aguilar, 1996; Álvarez, 2010). El abordaje analítico presenta también múltiples diferencias, desde el derecho constitucional, la ciencia política, la historia, la sociología, la antropología política hasta la administración pública, encontramos determinados acentos de exposición y reflexión, característicos de la misma formación disciplinaria.

El presente documento pone atención en algunos elementos vinculados con el federalismo mexicano, particularmente la relación que se establece entre el gobierno federal y local, la presencia y competitividad del sistema de partidos, el tipo de relación que se establece entre el poder central y la participación ciudadana. Metodológicamente, se hace uso del análisis documental y de información, el primero permite la identificación, selección y recuperación de información bibliográfica de periodos históricos del Estado mexicano, así como de otros actores relevantes en la exposición; el segundo permite la captación, evaluación y síntesis de la información relevante a partir de estrategias interpretativas (Dulzaides y Molina, 2004). Como parte del proceso explicativo, se construyen cuatro clasificaciones del Estado mexicano moderno, a saber: el Estado tutelar, el Estado desarrollista, el Estado tecnocrático y el Estado de transición. A partir de estas clasificaciones se observan los elementos ya enunciados líneas arriba, finalmente se emite un conjunto de observaciones finales.

EL ESTADO TUTELAR

El Estado tutelar, protector y proveedor contempla los sexenios de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946), para Cosío Villegas (1982) el Partido Nacional Revolucionario (PNR), desde su fundación en 1929, desempeñó tres funciones; primero, contuvo la desintegración del grupo revolucionario; segundo, instauró un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder; y tercero, instauró un sistema político-administrativo para lograr las metas de la Revolución Mexicana. Ciertamente con la creación del partido se coopta y controla a buena parte de las fuerzas políticas del país, sin embargo, prevaleció en muchas zonas un fuerte poder de caudillos y caciques regionales.

Antes de la existencia del PNR, los presidentes de la república surgían de las filas del ejército, el instituto armado era propiamente la columna vertebral del Estado y de la vida política. Los partidos políticos que surgían eran sumamente débiles e

incapaces de articular las demandas de la población, a esto se suman las debilidades de las instituciones públicas que imposibilitaron la participación institucional de dichos actores. La sucesión presidencial era un problema de gran envergadura, pues los caudillos militares eran los principales protagonistas de las disputas por el poder, con una marcada tendencia a perpetuarse en los cargos públicos, ya sea por la reelección o por el golpe de Estado, solían dirimir sus conflictos por medio de la fuerza.

El PNR se mostró como una fórmula eficiente para resolver en términos pacíficos y legítimos la sucesión presidencial (Calzá y López Portillo, 2000). Plutarco Elías Calles utilizó al PNR como un instrumento para prolongar su poder, el cual había finalizado en 1928; lo anterior generó una crisis sin posible solución, y en 1935 Lázaro Cárdenas expulsó a Calles y a sus hombres del instituto político para reestructurarlo, dándole su fisonomía corporativa que perduraría hasta hace unas décadas.

El michoacano redefinió la estructura del partido sobre bases corporativas atendiendo tres sectores: obrero, campesino y militar. Así, se creó en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), al cual se integraron las grandes agrupaciones sociales como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), la clase militar, los burócratas federales y locales (Woldenberg, 1993). Asegurada su relación corporativa, el partido contó con una fuente confiable de votos que le ayudó a legitimar las elecciones de todos los puestos de elección. Con esto, el órgano político centralizaba, unificaba, controlaba y manipulaba a los diferentes sectores. El PRM nació subordinado a los designios del presidente en turno. El relevo presidencial, y con éste la circulación de hombres del partido al gobierno, se constituyó como garantía de la relación Partido-Estado (Alcocer, 1993). Culturalmente, el gobierno de Cárdenas se cubrió de una ideología de corte socialista y antiimperialista, sostenida por una educación oficial (Medin, 1992).

En materia de Estado y gobierno, para el michoacano no habría ningún Estado federal, si no se sometían los intereses económicos, políticos y ciudadanos a los designios del órgano estatal. No eran pocos, ni débiles, los que retaban al precario poder estatal, tanto caudillos militares, terratenientes, como caciques urbanos y rurales se encontraban en la lista. La respuesta fue la creación de un Estado centralizado y fuerte, hegemónico sobre las entidades estatales, con un diseño institucional al que se tuvieran que adherir las fuerzas políticas y económicas, en el cual el poder de la entidad fuera soberano y estuviera por encima de cualquier interés particular.

El Estado fue visto como un ente que tutela, provee y protege a las masas, a los campesinos, a los obreros, es decir, un organismo con una visión opuesta a la liberal-democrática (Córdova, 1990; Krauze, 1997). El Estado se configuró en el articulador y promotor del desarrollo nacional, a partir de la redistribución de bienes, servicios y

beneficios, particularmente monetarios, con la respuesta subordinada de las entidades locales y de las organizaciones civiles de corte campesino o laboral (Krauze, 1998). En términos económicos, el gobierno cardenista tuvo un promedio anual del producto interno bruto (PIB) de 4.5 puntos.

Durante la administración de Manuel Ávila Camacho se emprendió una modernización política. Por un lado, se reglamentó la lucha por el poder a partir, no del carisma o de la fuerza de las armas, sino del partido; por otro lado, se cimentó el sistema político mexicano sobre las bases que lo sustentarían hasta su mayor crisis, la pérdida del poder presidencial en el año 2000. Se destacan tres aspectos de esta consolidación institucional; primero, el deslinde con el ejército y la iglesia para el afianzamiento de la hegemonía de un poder civil; segundo, la realización de alianzas, pactos, arreglos, con diversas fuerzas locales en toda la república encabezadas por caciques, caudillos y hombres con enorme poder local a fin de lograr una mayor centralización del poder en el titular del ejecutivo federal; tercero, fincar las bases sociales por medio de las cuales se darían los incentivos, estímulos y sanciones para la participación y el ascenso político (Peschard, Puga y Tirado, 1993).

Gracias a la creciente preocupación por mantener bajo control a los emergentes grupos medios que empezaban a cobrar mayor importancia en las ciudades, en 1943 se fundó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), cuyo principal propósito fue la cooptación de dichos grupos. La CNOP sirvió, además, de representante partidario de los nuevos cuadros dirigentes de las clases medias urbanas. Ya para 1946, el sector popular se integró al partido, mientras que el militar se retiró, logrando así la ciudadanización del órgano político. A partir de este momento, la clase media urbana se convirtió en el centro del sistema político y social del país, incluso en detrimento de los sectores campesino y obrero.

La actividad en el ámbito político de grupos empresariales tomó un inusitado protagonismo por medio de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) y la Confederación de Cámaras Industriales (Concamín), agrupaciones caracterizadas por su nacionalismo, antiimperialismo y su oposición a la entrada de capitales extranjeros. Ávila Camacho favoreció a estos grupos con un decreto presidencial en 1944, que sostenía un límite en la inversión de hasta 49% de capital extranjero en empresas mexicanas. La respuesta a este decreto, por parte de los organismos empresariales, sería de apoyo al Estado y reconocimiento del sindicalismo obrero. El sexenio cerraría con un promedio anual de 6.13 puntos del producto interno bruto.

EL ESTADO DESARROLLISTA

A principios de 1946, Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés, este último ya candidato presidencial, realizan la transición del PRM al Partido Revolucionario Institucional (PRI), completando la descardenización del instituto político. El gobierno federal y el PRI se inclinaron a un discurso más de tipo nacionalista y populista. La apelación al nacionalismo, por un lado, tuvo como trasfondo una confrontación con el socialismo de Lázaro Cárdenas y de Vicente Lombardo Toledano; y por otro, el populista lo tuvo con el liberalismo de las fuerzas políticas de derecha, concentradas en el Partido Acción Nacional (PAN) (Bartra, 1986).

En materia electoral, inicia la institucionalización de la vida partidaria en México con la Ley Federal Electoral promulgada en 1946. La ley anterior databa de 1918, donde la organización, manejo y vigilancia de las elecciones se dejaba en manos de los gobiernos locales, involucrándose caciques y caudillos en la selección y asignación de los cargos públicos. Con la nueva ley, el gobierno federal se hizo cargo del ejercicio electoral. Sin embargo, dicho marco jurídico fue diseñado para proteger y beneficiar al PRI. El diseño procuraba un control centralizado del gobierno sobre la organización, el cómputo y la calificación de los comicios, esto es, la presencia de los funcionarios del gobierno y militantes del partido en los órganos electorales; segundo, una presencia restringida de los partidos de oposición; tercero, un sistema electoral de mayoría absoluta sin cabida a una representación proporcional. Fue hasta el inicio de la década de 1960 cuando se incorporó en el sistema electoral dicha representación, sin embargo, esto consolidó aún más el sistema de partido hegemónico, pues así el PRI seguía ganando todo sin reserva alguna y evitaba ser visto como un actor monopolizador al abrir sólo unos espacios de representación en la Cámara de Diputados. A pesar de lo anterior, la ley formalizó los lineamientos más generales del sistema electoral que rigió durante varias décadas y sentó las bases para que el PRI lanzara la candidatura a la presidencia del primer candidato civil.

A partir de Miguel Alemán (1946-1952), el PRI alcanzó su estructura que mantuvo hasta ya entrada la década de 1980. Una de las principales tareas que cumplió fue la de imponer y mantener la disciplina, las normas, los comportamientos que deben seguir los políticos, así como aplicar las sanciones a quienes no las cumplían, tales como cancelar la carrera política o la destitución de cargos políticos. La designación de candidatos de representación popular, así como las políticas públicas a apoyar, y en general el trabajo parlamentario, salvo contadas ocasiones, eran siempre dictadas y observadas por el presidente de la república por medio del partido. Esta estructura subordinada al poder presidencial se repetía en las cámaras legislativas, gobiernos estatales y municipales (Cosío, 1982; Alonso y Rodríguez, 1990).

Con Miguel Alemán continuaron las buenas relaciones con el sector empresarial, se crearon importantes empresas, se institucionalizaron mecanismos para la protección de los productos nacionales, se devaluó el peso con el propósito de reducir el número de importaciones y se permitió una mayor acumulación de capital. El crecimiento del PIB alcanzó un promedio anual de 5.76 puntos. La relación entre las cámaras empresariales y el presidente fue estrecha, y al final del sexenio se consolidó una burguesía comercial, industrial y agraria fuertemente vinculada con el gobierno. Con lo anterior, el Estado se convertía en un promotor del capital, apartándose de la idea original cardenista, lo que generó una suerte de malestar entre los sindicatos y el sector campesino, ya que vieron con malos ojos algunas acciones como el deslinde del partido con el sector militar, el control del movimiento obrero, la cercanía con el sector empresarial, el endeble reparto agrario y la consolidación del gobierno civil.

Cuando llegó al poder Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), el país se encontraba sumido en una grave crisis política y económica. Quizá el fenómeno más palpable en cuanto a lo político fue el caso del henriquismo, el almanismo y el padillismo, que componen los tres movimientos más importantes de militares que buscaron recuperar el camino e ideario cardenista en el seno del PRI. Así, Ruiz Cortines tuvo que emprender acciones para resarcir esa querrela, como impulsar la democratización de los sindicatos y aumentar las iniciativas orientadas hacia el reparto agrario. Al final de su gobierno se logró un crecimiento anual promedio a 6.37 puntos del producto interno bruto.

En materia electoral, durante las elecciones presidenciales de 1958 y 1964, el PAN se presentó como la segunda fuerza electoral, obteniendo nueve y diez puntos porcentuales respectivamente. El PAN nació en 1939, desde su fundación hasta la década de 1980 su presencia fue básicamente testimonial, al igual que el Partido Popular Socialista (PPS), fundado en 1948; y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), fundado en 1954. El PAN desde su nacimiento mostró una matriz ideológica muy diferente a la revolucionaria del PNR-PRM-PRI, ya que estuvo muy influido por el liberalismo, el falanguismo, el sinarquismo y el pensamiento social de la Iglesia católica (Meyer y Reyna, 1989).

Adolfo López Mateos (1958-1964), a su llegada a la presidencia, se encontró con diversos movimientos sociales de campesinos y obreros. Ante este panorama, respondió con represión de huelgas, reestructuración de empresas y mayor control sindical. Se desarticulaban los paros y se enviaban a sus dirigentes a prisión, por otro lado, se estrecharon los lazos con el sector empresarial (Guadarrama, 1993). El promedio del crecimiento anual del PIB se colocó en 6.3 puntos. De tal suerte que ante las demandas respondió con la contención, y ante la participación, respondió con la cooptación.

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) heredó las diversas problemáticas de sexenios anteriores y orientó sus políticas hacia lo denominado como *Desarrollo estabilizador*, el

cual consistió en fomentar el crecimiento económico, apoyando al sector agropecuario, a la industrialización, la distribución equitativa del ingreso, el mejoramiento de la educación, el otorgamiento de vivienda, el aumento del ahorro interno y la estabilidad del tipo de cambio. El promedio anual del PIB registró 6.2 puntos. Otra preocupación fue el control del sector obrero, para tal propósito se creó el Congreso del Trabajo en 1966, que buscó la desaparición del Bloque de Unidad Obrera y de la Central Nacional de Trabajadores, el cual se pronunció a favor de huelgas y de políticas gubernamentales orientadas al sector, pero principalmente brindó fidelidad absoluta al gobierno central (Bartra, 1986).

Para 1968 y años posteriores, la estructura corporativa y centralista entró en crisis, así lo mostró el movimiento estudiantil, la guerrilla urbana, un amplio conjunto de diversos y heterogéneos movimientos sociales y nuevos partidos políticos (Fernández y Béjar, 1993). Además, se empezó a mostrar un aumento en la abstención del voto en los comicios electorales; y la ausencia de un candidato presidencial en 1976, por parte de los partidos de oposición, contribuyó a resquebrajar la legitimidad del sistema electoral.

Crisis político-económica y legitimidad resquebrajada son algunos de los ingredientes del México en que inicia la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); dos fueron los principales problemas a encarar, reorientación del desarrollo económico y flexibilización de la estructura autoritaria del régimen. Echeverría buscó abrir su gobierno a las demandas de diversos grupos sociales y buscar alianzas a fin de mantener la legitimidad del sistema.

La relación con el sector empresarial fue más complicada, ya que éste se quejó de la intervención del Estado en la economía y le exigió mayores espacios de participación. El grupo Monterrey fue el más destacado, alrededor de éste se enarbolaron diversas demandas del sector privado. A éstas, el Estado respondió con movilización de obreros, ejidatarios y burócratas; los empresarios, por su parte, respondieron con ocultamiento de productos y aumento de precios en artículos de consumo. Pero una vez alcanzada la negociación, el Estado respondió con un programa de inversiones federales al estado de Nuevo León. Tras el triunfo logrado, el grupo Monterrey se constituyó en 1976 en el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y éste presionó para que el gobierno federal restringiera su intervención en la economía, en el control de precios y, eventualmente, le exigió ceñirse a los lineamientos dados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para sanar las finanzas públicas (Woldenberg y Huacuja, 1993). Sin embargo, el sexenio terminó en una fuerte crisis económica y fuga de capitales, a pesar de esto, cerró con un promedio anual de 5.9 puntos del producto interno bruto.

A su llegada, José López Portillo (1976-1982) se vio obligado a promover una reforma electoral para dar cauce a diversas fuerzas políticas que ya no tenían cabida en el tradicional corporativismo y recuperar la legitimidad perdida, así como el vigor y

fortaleza del sistema político. Se abrieron espacios para la competencia política con el reconocimiento legal de las diversas fuerzas, mediante la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), aprobada en diciembre de 1977 (Calzá y López, 2000). Una vez introducida la LFOPPE, lograron su reconocimiento legal los Partidos Comunista Mexicano, Demócrata Mexicano y Socialista de los Trabajadores, los cuales contendrían por vez primera para obtener representaciones en la Cámara de Diputados en 1979. No sólo se proporcionó el reconocimiento legal de los partidos, sino que además se abrieron nuevos espacios en la Cámara de Diputados.

La LFOPPE reconoció un carácter nacional a los partidos de oposición, les concedió acceso a los medios de comunicación y facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el órgano mediante el cual se dieran a conocer las violaciones al ejercicio electoral; al poder legislativo lo facultó como el espacio donde se tomarían las resoluciones definitivas a dichas querellas, con lo que el dominio del partido oficial se garantizaba (Peschard, 1993). En las elecciones presidenciales de 1982, se vio el impacto de la LFOPPE; primero, el índice de abstención se incrementó 25%; segundo, la votación al PRI se redujo 19 puntos porcentuales respecto a la anterior elección presidencial (68%); tercero, al participar un conjunto de seis partidos de oposición se brindó legitimidad al proceso electoral.

A partir de 1982, y hasta finales de esa década, el porcentaje del PIB fue cercano a cero, esto fue de la mano con un deterioro creciente del poder adquisitivo del salario mínimo. Si bien es cierto que la legitimidad del poder del Estado poco o nada tiene que ver con el apego a las “reglas del juego”, también es cierto que ésta descansaba en su redistribución de bienes y servicios a diversos actores sociales, como empresarios, campesinos, clases medias, entre otros (Meyer y Reyna, 1989; González Casanova, 1999).

EL ESTADO TECNOCRÁTICO

Con la legitimidad del sistema político resquebrajada, y con una grave crisis económica, Miguel de la Madrid (1982-1988), al asumir la presidencia, optó urgente-mente por una reforma del Estado, la cual fue concebida como opuesta a la tradicional política de masas (Córdova, 1990). A partir de estos años, el Estado se ha visto permeado por el discurso de la eficiencia, donde se trata de liberarlo de las reformas sociales y de la sobrecarga institucional o del estatismo (Valdés, 1993). Por un lado, se buscó la reducción del gasto público y, por otro, la privatización y la reforma de las empresas paraestatales. El promedio anual del PIB se colocó en 0.06 puntos. La nueva élite básicamente ha dejado de componerse de políticos para ser de profesionales

universitarios. La visión del Estado en torno a los problemas sociales no es más tutelar, sino de eficiencia (Meyer, 1993).

Los cuestionamientos al sistema electoral continuaron, para 1987 se diseñó el Código Federal Electoral que sustituyó a la LFOPPE. El oficialismo, sin deshacerse por completo del control, amplió los espacios de representación, aumentó a 200 curules la representación proporcional en la Cámara de Diputados, reforzó el control oficial sobre los órganos electorales, fortaleció su mayoría en la Cámara de Diputados y dio cauce a los problemas de los conflictos electorales. El PAN fue ganando cada vez más adeptos de los ciudadanos, a tal grado que en 1986 obtuvo la gubernatura del estado de Chihuahua, primera entidad perdida por el Partido Revolucionario Institucional.

En 1988, con la “caída del sistema”, el aparato electoral entró en una de sus mayores crisis, la transmisión pacífica del poder se vio cuestionada al no contar con un consenso y al presentar una carencia de legitimidad en la opinión pública. El número de votos al PRI, nuevamente cayó 18 puntos porcentuales respecto de la última elección presidencial, por vez primera no contó con la mayoría absoluta de los votos emitidos, sólo con la mayoría relativa. El porcentaje de abstención aumentó hasta 42 puntos porcentuales, lo que mermó la legitimidad del triunfo y de los comicios.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), específicamente en 1989, la izquierda se agruparía en torno a Cuauhtémoc Cárdenas conformando un nuevo partido político, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A su interior, se constituirían a grandes rasgos dos vertientes: una, inclinada hacia el discurso oficial estatal, la cual subrayaba las traiciones hechas al ideario de la Revolución Mexicana, reclamando como propios personajes simbólicos de la lucha armada como Emiliano Zapata y Francisco Villa, y militares como Lázaro Cárdenas; la segunda, consideraba finalizada la Revolución y abría un nuevo espacio con demandas democráticas y modernas, apoyándose, igualmente, en símbolos nacionales (Alonso y Rodríguez, 1990).

Con Salinas en la presidencia de la República desaparecieron las referencias al estatismo, al populismo y a la defensa nacionalista de los recursos del país. Mientras el viejo Estado intervenía directamente en la economía nacional, con el propósito de tutelar los derechos de las masas campesinas y trabajadoras, el Estado tecnocrático era reducido y regulador, sólo podía canalizar recursos hacia regiones y sectores de bajos recursos por medio de la Secretaría de Desarrollo Social y sus programas para contrarrestar la pobreza. La meta de Salinas era reducir la inflación y recuperar el crecimiento del PIB, para lo cual se concentró en inversión privada, exportaciones no petroleras, inversión pública en infraestructura y expansión del mercado interno. Para apoyar los puntos anteriores buscaría: *a*) renegociar la deuda externa, modernizar el sistema financiero, mantener en equilibrio las finanzas públicas, ampliar el papel de la banca y ampliar la base fiscal del gobierno; *b*) redefinir el sector público y

alentar la inversión extranjera; *c*) modernizar y ampliar las obras de infraestructura (principalmente en comunicaciones, transportes y energéticos); y *d*) modernización productiva. Para él, el Estado sólo debe proveer reglas claras del juego económico y político (Valdés, 1993). Al final, el promedio anual del PIB se colocó en 4.07 puntos.

Por último, la reforma del Estado no modificó sustantivamente la estructura de relaciones de los poderes ni los principales mecanismos de constitución de la autoridad pública: 1) el presidencialismo; 2) el centralismo o la subordinación de las entidades estatales al poder federal; 3) la persistencia de un sistema político con partido hegemónico; 4) la pobreza; y 5) los poderes legislativo y judicial subordinados al ejecutivo.

Un nuevo diseño en los órganos electorales se presentó con la aprobación en 1990 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el cual mantuvo los lineamientos de un sistema electoral mixto y la organización electoral no recayó más en el gobierno federal mediante la Secretaría de Gobernación (Segob), sino en una instancia pública autónoma, el Instituto Federal Electoral (IFE) que tendría como principal propósito lograr la imparcialidad de los procesos electorales a partir de un diseño institucional con candados y contrapesos en la dirección de los órganos electorales, operado con personal profesionalizado (Peschard, 2008).

LA TRANSICIÓN

En la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se continuó, tanto en la presidencia como en el PRI, con el discurso liberal. La irreversible tendencia a la baja, en cuanto a los votos favorables al partido en elecciones populares, así como el desgaste del corporativismo, contribuyeron a que en el año 2000, por vez primera el partido perdiera las elecciones presidenciales. El ganador, Vicente Fox Quesada (2000-2006) del PAN. La clientela panista se había mostrado desde sus orígenes básicamente urbana, ilustrada, católica y de clase media, pero había empezado a tener un apoyo importante de las clases populares y de grandes empresarios, principalmente en las entidades del norte del país. Sus lazos se estrecharon más con la gran burguesía a partir de la nacionalización de la banca. El promedio anual del PIB se posicionó en 1.94 puntos. Durante este mismo sexenio, el 13 de julio de 2002 surge la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que ha funcionado como un foro donde los gobernadores estatales deliberan sobre asuntos de interés local y nacional en busca de fortalecer el federalismo mexicano, en un marco donde el presidencialismo ha empezado a mostrar profundas señas de debilitamiento a tal punto que se ha hablado de la transición de un presidencialismo a un sistema presidencial (Carpizo, 2001). El caso de la Conago es particularmente importante al ser vista como un movimiento de la oposición contra el

gobierno foxista, ya que tomó un papel protagónico al rebelarse ante algunas iniciativas del guanajuatense y exigir la solicitud de la ampliación de representación, autonomía estatal y solicitud de mayores recursos, lo que permitió a los gobernadores convertirse en un actor político de contrapeso al poder central.

El PAN repitió su triunfo electoral en 2006, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) ganó las elecciones presidenciales y se impuso por una diferencia menor a un punto porcentual a su más cercano opositor, Andrés Manuel López Obrador del PRD. Prácticamente no hubo variación en torno a las clientelas en comparación con el sexenio anterior. En materia social, se incrementaron los apoyos, se buscó la cobertura en seguridad sanitaria a partir del Seguro Popular, se fortaleció y se le dio un nuevo rostro al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se creó el Programa de Apoyo Alimentario, entre otros. Sin embargo, uno de los sellos más representativos de este sexenio fue la lucha frontal contra el crimen organizado y las políticas orientadas hacia la seguridad pública. En materia económica sobresalió una inflación baja, aumento en las reservas internacionales y una estabilidad en el tema de la deuda pública. El crecimiento del PIB durante el sexenio tuvo un promedio anual de 1.7 puntos, lo que dio como fruto un bajo crecimiento del empleo formal, aumento del mercado informal y estancamiento en la productividad. Por otro lado, aumentó el protagonismo de la Conago, mientras que en el foxismo se dieron los primeros acercamientos, con Calderón se observó mayor participación en la formulación de iniciativas de gobierno, convirtiéndose en un actor a partir del cual se canalizaron las demandas de los gobiernos locales al poder central (Téllez, 2014). Finalmente, en el sexenio calderonista el descontento ciudadano aumentó, debido a la falta de desarrollo y de seguridad pública, lo que fue capitalizado oportunamente para un retorno del partido tricolor al gobierno federal.

El PRI regresó con Enrique Peña Nieto (2012-2018), el inicio del sexenio fue ampliamente reconocido como modernizador, se lograron acuerdos para incentivar el desarrollo económico mediante el Pacto por México, las reformas fueron en materia energética, educativa, constitucional, telecomunicaciones y hacendaria, mismas que promovieron un aumento en el promedio anual del PIB con 2.41 puntos durante su gestión. La Conago, en este contexto, colaboró con el poder central en las reformas modernizantes, incluso se consideró que el papel antagonístico al poder central había quedado atrás (Téllez, 2014). Finalmente, el sexenio estuvo marcado por la corrupción, como el caso de la Casa Blanca, la inseguridad pública, el aumento del narcotráfico, la desaparición forzada como el caso de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en Iguala, Guerrero.

Esta inconformidad fue capitalizada por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), quien desde el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena),

fundado en 2011, triunfaría en las elecciones de 2018. Con López Obrador se ha visto una política económica estancada, una inseguridad pública muy alta, repetidos casos de corrupción donde aparecen involucrados familiares cercanos del presidente, una militarización creciente, y una crisis sanitaria que fue agudizada por la pandemia del covid 19. En materia de Estado, a pesar de que en términos generales los gobiernos surgidos de la transición habían entrado en un proceso de descentralización, ahora dicho proceso se ha detenido y tiende a adquirir nuevamente las características señaladas líneas arriba del Estado desarrollista, nacionalista y populista, pues ha mantenido un férreo control del partido Morena, un control casi hegemónico de los poderes legislativo y judicial, así como de los gobiernos estatales emanados de su partido. Además, ha continuado un combate frontal contra los organismos públicos autónomos, como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional Electoral, y otros han sido colonizados, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El porcentaje del PIB durante su gobierno ha sido muy bajo, en el 2019 se colocó en -0.18, para el 2020 en -8.18 y para el 2021 en 4.8, que junto con la inflación que ha rondado el 8% ha dado como resultado una amplia carencia de empleo formal, aumento del mercado informal y un crecimiento en el índice de migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Al inicio comentamos los tres principios del federalismo, autogobierno (autonomía), soberanía y distribución de competencias, lo que promueve y fortalece el sistema de pesos y contrapesos. Dichos principios, en el federalismo mexicano, se han practicado históricamente de manera selectiva, limitada, parcial o sesgada; no existe una relación suficientemente autónoma entre las entidades implicadas, tanto en términos de competencias como de coordinación, lo que se expresa en gobiernos federales con características autoritarias y entidades subnacionales con características dependientes y subordinadas, estos aspectos se han agudizado mayormente hasta el Estado tecnocrático, más atenuados durante la transición y en el actual parecen revitalizarse.

El Estado mexicano como poder central ha sido recurrentemente desafiado por otros poderes locales y regionales, ya sean cacicazgos urbanos o rurales con fuerte presencia local o regional, o por grupos delictivos. Particularmente, estos elementos fueron notorios antes de alcanzar su configuración ciudadana, específicamente, durante su perfil tutelar. Los desafíos también están relacionados con el grado de institucionalización del actor desafiante, el tipo de demanda y el papel negociador del Estado (que puede mostrar una actitud abierta o cerrada). Así, podemos ver caciques

locales que intercambian apoyo electoral por prebendas o beneficios políticos, y negociaciones diferentes con grupos empresariales que intercambian apoyo en materia fiscal y económica. Su fortaleza es lograda por una suerte de arreglos con estos poderes, de tal suerte que el Estado no es totalmente una entidad con límites, facultades y obligaciones discernibles, sino que suele tomar la forma de un espacio procesual cuya arquitectura interna y dirección se logran con una constante negociación, establecimiento de alianzas y arreglos informales entre diversas entidades y actores sociales, con lo que él mismo opta, según su interlocutor, por cooptar, reprimir, negociar, aliarse o competir contra estas entidades. Así, el aspecto de la representación da paso a un mundo de negociación o de resistencia, donde la certidumbre es dada por el tipo de relación que se guarde frente al poder central.

En cuanto a su poder legal, como un Estado de derecho, es visto como un orden que no proporciona suficiente certidumbre en la toma de decisión, en las conductas, en la resolución de conflictos ni en la vida social en general, debido a que la ley no siempre se aplica formalmente, sino que en repetidas ocasiones se hace de manera selectiva o discrecional. Lo anterior nos da como fruto una legalidad negociada, arreglada, entre el Estado y los diversos actores sociales, características dominantes en los periodos más centralizadores, es decir, cuando el federalismo es más débil.

En el sistema de gobierno presidencial mexicano ha estado presente constantemente la personalización del poder por parte del presidente, a tal punto que pueda erigirse como un representante simbólico del Estado, con un manejo arbitrario del poder y una búsqueda eventual de reelección. Por otro lado, ha sido una constante, en algunos sexenios más acentuada, la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo. Lo anterior ha sido más visible hasta antes de la transición y ahora nuevamente con el actual gobierno. Con esto, se ve debilitado el deseo de un sistema robusto de pesos y contrapesos.

La relación entre el Estado y los partidos políticos, en la historia reciente de México, ha mostrado diversas facetas, desde la subordinación al poder central hasta la oposición, pasando por la simulación. En periodos de mayor centralización, el papel de los partidos ha sido más de subordinación y simulación, así fue principalmente durante el periodo del Estado tutelar y desarrollista; y su papel más antagónico y opositor ha sido durante los periodos tecnocrático y de transición, donde se han presentado procesos electorales más competitivos y de mayor alternancia.

Finalmente, en la relación entre el Estado federal y la sociedad civil ha predominado el aspecto corporativo. A partir de relaciones jerárquicas, los obreros, campesinos y la clase media han tenido representación en los partidos políticos y en los diversos niveles de gobierno. Así se ha visto en los periodos del Estado tutelar y desarrollista, principalmente. Esto es, lo que ha predominado ha sido una participación de la

sociedad civil de forma corporativa a partir de unidades de representación sectorial. En el periodo de transición, con mayores acciones descentralizadoras, se observó una revitalización de este actor mostrando mayor autonomía, sin embargo, durante el actual gobierno, con agudas características centralizadoras, se han roto buena parte de los canales de interlocución entre la sociedad civil con los diferentes niveles de gobierno, principalmente el federal.

REFERENCIAS

- Aguilar, L.F. (1996). “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, UNAM, pp. 3-37.
- Alcocer, J. (1993). “La tercera refundación del PRI”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio, UNAM.
- Alonso, J. y M. Rodríguez (1990). “La cultura política y el poder en México”, en H. Zemelman (coord.), *Cultura y política en América Latina*. México: Siglo XXI Editores/UNU.
- Álvarez, J.L. (2010). “Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 5, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 333-364.
- Bartra, R. (1986). *La democracia ausente*. México: Editorial Grijalbo.
- Calzá, P. y López-Portillo, M.F. (2000). *¿Quién nos gobierna?* México: Universidad Iberoamericana.
- Carpizo, J. (2001). “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXIV, núm. 100, enero-abril, UNAM, pp. 71-99.
- Córdova, A. (1990). “La concepción del Estado en México”, en P. González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina*. México: Siglo XXI Editores/UNU.
- Cosío Villegas, D. (1982). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Dinan, J. (2019). “Subnational constitutions: a research agenda”, en J. Kincaid (ed.), *A Research Agenda for Federalism Studies*. Northampton (Massachusetts): Edward Elgar Publishing, pp. 50-60.
- Dulzaides, M. y A. Molina (2004). “Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso”, *ACIMED*, vol. 12, núm. 2.
- Fernández, P. y L. Béjar (1993). “La década de los sesenta”, en VVAA, *Evolución del Estado mexicano: consolidación (1940-1983)*. México: Ediciones El Caballito.
- Flamand, L. y J. Olmeda (2021). *Democracia y federalismo*. México: INE.
- González Casanova, P. (1999). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Ediciones Era.
- González, M. (2007). “Federalismo vs. Unitarismo”, en G.E. Emmerich y V. Alarcón (coords.), *Tratado de ciencia política*. México: Anthropos/UAM Iztapalapa, pp. 147-175.

- Guadarrama, R. (1993). “Los inicios de la estabilización”, en VVAA, *Evolución del Estado mexicano: consolidación (1940-1983)*. México: Ediciones El Caballito.
- Guillén, T. (2016). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: INE.
- Hueglin, T.O. (2019). “Federalism and political theory: A case of mutual neglect?”, en J. Kincaid (ed.). *A Research Agenda for Federalism Studies*, Northampton (Massachusetts): Edward Elgar Publishing, pp. 15-26.
- Krauze, E. (1997). *La presidencia imperial*. México: Tusquets Editores.
- (1998). “La Revolución mexicana: mito y realidad”, en *La historia cuenta*, México: Tusquets Editores, pp. 101-107.
- Medin, T (1992). “El laberinto de la mexicanidad en el sexenio de Miguel Alemán”, *La Jornada Semanal*, núm. 175, 18 de octubre.
- Meyer, L. (1993). “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm.2, abril-junio, IIS-UNAM.
- Meyer, L. y J.L. Reyna (1989). “México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, en *Los sistemas políticos en América Latina*. México: Siglo XXI Editores/UNU.
- Nohlen, D. (1978). “Sistema federal y sistema de partidos políticos”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, pp. 149-154.
- Peschard, J. (1993). “El fin del sistema de partido hegemónico”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio, UNAM.
- (2008). “La dimensión federal de la democratización electoral”, en J. Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 19-170.
- Peschard, J., C. Puga y R. Tirado (1993). “De Ávila Camacho a Miguel Alemán”, en VVAA, *Evolución del Estado mexicano: consolidación (1940-1983)*. México: Ediciones El Caballito.
- Téllez Cuevas, R. (2014). “La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y el federalismo a más de 10 años de su creación”, en *Buen Gobierno*, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, núm. 17, pp. 36-59.
- Valdés Ugalde, F. (1993). “Concepto y estrategia de la ‘Reforma del Estado’”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio, UNAM.
- Woldenberg, J. (1993). “Estados y partidos: una periodización”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio, UNAM.
- Woldenberg, J. y M. Huacuja (1993). “El sexenio de Luis Echeverría”, en VVAA, *Evolución del Estado mexicano: consolidación (1940-1983)*. México: Ediciones El Caballito.
- Zaragoza, J.C. (2019). “El federalismo como técnica constitucional”, *Ciencia Jurídica*, vol. 8, núm. 15, pp. 109-129.



