

tarde y entre las cuales deberá tenerse en cuenta que el partido mayoritario o predominante no tiene líderes "históricos", sino que su líder real —y temporal— por seis años, es el Presidente de la República.

## II.— EVOLUCION DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO:

Para ubicar y acercar más el objeto de esta investigación —la transmisión del poder en el gobierno estatal— es necesario, además de la rápida revisión del marco teórico que se ha realizado, llevar a cabo un recuento breve de carácter histórico que de alguna manera proporcione mayor claridad interna al objeto. De ahí que este apartado se ocupe de los antecedentes históricos del S.P.M. y de algunas de las características esenciales en su actual perspectiva.

No se pretende realizar un análisis profundo de tan interesante fenómeno, ni siquiera una síntesis de los diversos enfoques que su estudio ha motivado, sencillamente se quiere reconstruir la porción de la historia que incide en lo que hoy se intenta explicar por medio de esta investigación.

A continuación se apuntará algo sobre los antecedentes históricos del S.P.M., que es el resultado de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917; también se perfilarán algunas características del sistema que se consideran esenciales en relación con el presente estudio: a).- la relación Estado-Sociedad; b).- el presidencialismo y c).- el partido dominante.

Otros factores que por supuesto componen el sistema son: los grupos de presión, los partidos políticos, el aparato jurídico, el aparato ideológico, los medios masivos de comunicación, etc., los cuales habrán de ser abordados en el momento de analizar la coyuntura que se investiga.

### ANTECEDENTES HISTORICOS:

Al desplomarse el dominio español, éste dejó tras de sí a un país esencialmente feudal tanto en lo económico, como en lo político y en lo ideológico; los tres siglos de colonización, de gobernar mediante la concesión de privilegios, saqueando y oprimiendo, legaron una serie de conflictos tanto regionales como entre las diversas castas

o grupos sociales que dificultaron el establecimiento de un Estado-Nación, que si bien existía de nombre, sólo era formal, ya que no tenía control ni sobre su territorio, ni sobre su población.

Además de la carencia de un poder político central, existían poderes regionales o locales, cacicazgos, mismos que realmente gobernaban de acuerdo con sus propias leyes, basadas en sus intereses y su fuerza. La Iglesia, los terratenientes y los poseedores en general de riqueza, constituían el núcleo vertebral de estas fuerzas.

Es de sobra conocido que después de consumarse la independencia en 1821, no surge de entre "los triunfadores" ninguna fracción suficientemente fuerte para convertirse en hegemónica, capaz de impulsar un proyecto político definido. De ahí el período de anarquía —llamado así por casi todos los historiadores— que se expresara en múltiples conflictos internos entre liberales y conservadores, e incluso al interior de los mismos grupos.

Es el caso también de los conflictos externos, que fueron los más funestos, pues por uno de ellos se perdió la mitad del territorio a manos de los EE.UU. (la guerra de Texas), y de la invasión francesa. Todos estos conflictos expresaban de una u otra forma intereses, proyectos, modelos de cómo y por dónde debería ser conducido el país, cómo abrirle camino al progreso, al capitalismo.

Finalmente se da el primer triunfo histórico de las fuerzas del progreso representadas por los liberales cuya cabeza fue Benito Juárez; son las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 las que expresan nítidamente la primera derrota de las fuerzas conservadoras, capitaneadas por el alto clero y por los grandes terratenientes.

A partir de este momento, se da el viraje histórico, se abandona la falta de definición política y surge con base en la mencionada constitución un Estado definido, secular, democrático, clásicamente liberal que subsistiría, al menos formalmente, hasta la Constitución de 1917.

### EL ESTADO LIBERAL:

Formalmente la Constitución del 57 que sin lugar a dudas es un punto culminante de nuestra historia, consagra una república democrática, representativa y federal;

separa a la Iglesia del Estado; establece la igualdad política, la división de poderes, concibe al individuo como la base de la sociedad, mientras el Estado debe limitarse a garantizar y promover los intereses de los particulares; en síntesis, una típica constitución liberal que refleja la hegemonía de los liberales moderados y radicales. Fue este el primer intento real por constituir la nación: la República.

Sin embargo, como sucede casi siempre, el modelo teórico constituido idealmente por el hombre con muy buenas intenciones, no encaja con los procesos reales; el hombre, su conciencia y sus intereses toman otro curso, de tal suerte que norma y realidad recorren caminos diferentes y en ocasiones hasta opuestos.

Esto ocurrió aproximadamente con la parte esencial de la Constitución de 1857, en relación a la forma y estructura de gobierno adoptado en la legislación y la consagrada en la práctica.

Fueron Juárez y Lerdo de Tejada sus primeros críticos pues estimaron que el Poder Ejecutivo era muy débil conforme a dicha Constitución e incluso el mismo Juárez gobernó casi siempre con poderes especiales.

Poco después viene el conflicto entre Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias por la presidencia y su legitimidad; por último la dictadura porfirista enterró el "proyecto liberal" de gobierno y perfiló un poder fuerte, negoció y reprimió a los poderes locales, le dio estabilidad a la sociedad mexicana, y creó las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo.

La dictadura porfirista fue barrida por la primera gran revolución de este siglo, producto de un amplio movimiento popular que proyectó a través de los planes de "San Luis" y de "Ayala", de sus caudillos y de sus teóricos, una evidente alianza de clases y fuerzas que lograron derrotar al dictador, y consolidar el movimiento en la Constitución de 1917.

Si bien los antecedentes del actual S.P.M. se encuentran en la fase descrita sucintamente párrafos arriba, es en la Constitución del 17 donde tiene sus bases jurídico-políticas esenciales.

Al abrir este apartado se dijo que son tres las características que destacan sobre el S.P.M. en relación con

el objeto de estudio actual: a).- la relación Estado-Sociedad; b).- el presidencialismo y c).- el partido dominante.

En los párrafos siguientes se abordarán cada una de las características con las limitaciones que el espacio impone, pero buscando, como se ha insistido, perfilar más nítidamente el fenómeno de la transmisión del poder.

#### RELACION ESTADO-SOCIEDAD:

Filósofos, políticos, juristas, etc., han formulado múltiples teorías que intentan explicar el fenómeno del Estado, desde los que lo consideran como "un acontecimiento real, natural", hasta los que lo estiman como un "Estado civil contrario al natural"; otros más suponen que es un "instrumento a través del cual una clase —la explotadora— somete y oprime a otra —la explotada—".

Sería largo enumerar estas concepciones, que por supuesto debemos utilizarlas para el análisis del comportamiento de procesos específicos.

Por ejemplo, para Karl Marx no es posible separar al Estado de la sociedad, afirmando que: "El Estado y la estructura de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la estructura de la sociedad" (1).

En otra dimensión y referido al caso mexicano, A. Córdova señala: "El Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de las fuerzas existentes, y como motivo inmediato de su acción" (2). Según el Presidente Lázaro Cárdenas "sólo el Estado tiene interés general y, por eso, sólo él tiene una visión del conjunto" (3).

(1) KARL Marx, citado por IANNI Octavio, El Estado Capitalista en la Epoca de Cárdenas, ediciones Era, S. A. México 1977 pág. 9.

(2) CORDOVA Arnaldo. La Formación del Poder Político. Ed. Serie popular Era. México 1981. pág. 45.

(3) CARDENAS Lázaro, citado por IANNI Octavio, op. cit. pág. 13.

Como se sabe, la base jurídico-política del Estado Mexicano es la Constitución de 1917, de ahí se proyecta un Estado que abandona el liberalismo económico, principalmente en su artículo 27 que otorga amplias facultades para intervenir y ser centro único decisorio en política económica, atribuyendo a la Nación la propiedad de la tierra, y otorgando al Estado la facultad de transmitir dicha propiedad, como también de expropiarla.

Se abandona además el "civilismo" en las relaciones obrero-patronales, convirtiéndose el artículo 123 constitucional y después la Ley Federal del Trabajo en medios para regular las relaciones obrero-patronales, otorgando a la lucha de clases una dimensión jurídica que la institucionaliza, en donde el Estado juega el papel de árbitro.

Lo anterior y una serie de facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República, irán perfilando un Estado fuerte que no estará al margen ni por encima de la sociedad, sino todo lo contrario, su intervencionismo en ella será cada vez más evidente, más premeditado, será, como se verá más adelante, durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, cuando el proyecto constitucional del Estado sería llevado a su concepción más plena.

#### EL PRESIDENCIALISMO:

Curiosamente se ha dado en llamar "presidencialismo" al régimen en donde impera el poder del presidente, al hecho de tener un Poder Ejecutivo dominante, conceptualización incorrecta, ya que el presidencialismo indica la existencia de un Presidente como figura característica de un sistema, pero sin que refiera predominio alguno sobre los demás poderes constituidos.

Sin embargo, el hecho que preocupa destacar aquí, es precisamente el fenómeno que hace de la figura presidencial una figura de influjo sobre el sistema político.

El fenómeno de "presidencialitis" para denominarlo como alguna vez lo llamó Cosío Villegas, obedece a una evolución histórica muy propia del país, dentro de la cual se encuentra el desarrollo también original del sistema de partidos, hechos que de alguna u otra forma constituyen una característica más de nuestro sistema político.

Así, la figura presidencial en México alcanza un rango superior ya que además de las facultades inherentes al

sistema presidencial adquiere por adición especial de nuestro sistema político, la jefatura de un partido que domina la esfera político-electoral, el que por su importancia será objeto de estudio en apartado ulterior.

La consolidación de este fenómeno, valga seguir llamándolo presidencialismo, no fue aparejado con la consolidación del Estado capitalista moderno, sino que fue durante la Presidencia del General Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando las facultades concedidas al Ejecutivo adquirieron su máxima expresión. Según Octavio Ianni:

"Es bajo el Gobierno de Cárdenas cuando el espíritu y la letra de la Constitución Mexicana de 1917 adquieren mayor vigencia" (1) en donde el Gobierno adopta un plan global de objetivos e intenciones y es cuando a los asuntos agrícolas, industriales, financieros, educacionales y otros, se les da un alcance de vanguardia organizacional dentro del poder público.

La nacionalización de los ferrocarriles, de las empresas petroleras, el gran reparto de tierras, el impulso a las organizaciones obreras, campesinas y de los propios empresarios, la consolidación del partido de la revolución, hacen del período cardenista el sexenio de la consolidación, de la institucionalización del S.P.M.; por tanto el desarrollo posterior se da en la perspectiva planteada en esta época.

El presidencialismo surge a la fecha como una característica fundamental en donde se localiza un centro importante de decisión, incluso electoral.

#### EL PARTIDO:

El último elemento característico del S.P.M. es el partido. Fundado en el año de 1929 por Plutarco Elías Calles después del asesinato de Alvaro Obregón, el partido nació con la pretensión de institucionalizar la política en el país, según lo refleja el informe presidencial del 10. de septiembre de 1928: "La desaparición del Presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia no de hombres capaces, o bien preparados que afortunadamente los hay; pero sí de personalidades de indiscuti-

(1) IANNI, Octavio, El Estado Capitalista en la época de Cárdenas, op. cit. pág. 18.

ble relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su sólo nombre y su prestigio la confianza general... La misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos", debe permitirnos, va a permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional"(1).

Esta reflexión de Calles es la que más tarde orientará el proceso de conformación del P.N.R. (Partido Nacional Revolucionario), proyecto bajo el cual se pretendía la unificación de las fuerzas revolucionarias, ya que como argumentaba la convocatoria a la convención constituyente del partido: "desaparecidos de la escena pública aquellos grandes jefes, la Revolución Mexicana confía sus destinos a todos sus hijos leales... no podría, al culminar precisamente su victoria, entregarse al enemigo de ayer, o disolverse por inadvertencia en facciones hostiles" (2). De esta manera se convoca para el día primero de marzo en la Cd. de Querétaro en el año de 1929, a la constitución del P.N.R.

Como lo establece Luis J. Garrido: "el gran movimiento que iban a organizar (los callistas) debía ser presentado como el único frente legítimo del movimiento armado iniciado en 1910, pero de hecho no iba a ser creado más que por la facción triunfante en éste" (3).

Por otro lado, es interesante conocer o al menos investigar, la influencia teórica-ideológica en Calles y en sus asesores, para explicar mejor el proyecto de "Partido de la Revolución Mexicana".

Esta idea sobre el particular no fue nueva, pues diversas personalidades y en particular el General Obregón la habían vislumbrado en el pasado.

- (1) México a través de los informes presidenciales. Secretaría de la Presidencia, Tomo I, Los Mensajes Políticos, México, 1976, pág. 227, 228.
- (2) Convocatoria a la Convención constitutiva del Partido Nacional Revolucionario. En apéndices de Los Orígenes del Partido Único en México, Alejandra Lajous, UNAM, México, 1979.
- (3) GARRIDO, Luis Javier, El partido y la revolución institucionalizada. Ed. Siglo XXI, México 1982, pág. 78.

Calles encargó a Puig Casauranc que hiciera un estudio de la formación y proceso histórico recorrido por los partidos organizados en Francia, Inglaterra y Estados Unidos, estudiando en este último país, la historia de los partidos Demócrata y Republicano. Calles recogió también información del Partido Socialista del Sureste y del Partido Socialista Fronterizo.

Por otra parte existieron otros elementos que influyeron en la conformación del partido de la revolución, como lo fue la familiaridad de buena parte de los "Callistas" con las tesis del Radicalismo Francés y de la Social Democracia Alemana, así como también la influencia que en este sentido tuvo sobre Calles el embajador norteamericano Dwight W. Morrow.

El propio José Vasconcelos reconoció que al crear Calles el nuevo partido, había seguido, esencialmente, los consejos del Sr. Morrow.

Por otra parte era conocida la admiración que Calles tenía por el ideólogo socialista Jean Jaures. Sin embargo, a pesar de todas las influencias que estas personas pudieron haber tenido en Calles y sus asesores, pareciere que más bien fue la "experiencia política propia y su visión de las instituciones lo que determinó la formación del nuevo partido" (1).

El primer rasgo sobresaliente del partido es el de acabar con el caudillismo e institucionalizar la política, es decir la transmisión del poder, a pesar de que los primeros años fueron de ajustes, de luchas entre grupos y facciones.

Otro rasgo que caracteriza al partido es el verticalismo con el que fue creado y el cual puede verse desde el nombramiento del comité organizador por Calles en donde éste aparecía como su presidente; este mismo verticalismo se refleja en primer lugar en la forma como fue conducida la propia convención constituyente en la cual no hubo ninguna práctica democrática, y también en la derrota de Aarón Sáenz como precandidato presidencial frente a Pascual Ortiz Rubio, siendo este último un candidato sin fuerza política real pero que contaba con el apoyo de Calles.

(1) IANNI, Octavio, op. cit., pág. 72.

Así desde su nacimiento el P.N.R. surge con una estructura vertical, en la cual las decisiones son tomadas desde la cúspide.

Si bien el P.N.R. tuvo en sus primeros años una vida un tanto azarosa, en donde las pugnas entre grupos o facciones eran permanentes, así como entre la dirección nacional y los grupos de caciques regionales o locales, avanzó como proyecto de partido de la revolución en vías de institucionalizarse, consolidándose poco a poco.

El surgimiento del P.N.R. que después se transformó en el P.R.M. (Partido de la Revolución Mexicana) y posteriormente en el P.R.I. (Partido Revolucionario Institucional), al parecer no estuvo precedido de un proyecto teórico acabado, pues si bien sus organizadores pretendían unificar a todas las fuerzas revolucionarias, nunca imaginaron estar constituyendo todo un aparato que ejercería la hegemonía política en nuestro país, por tantos años.

Largo sería enumerar las luchas que por mantener el control se dieron desde su nacimiento al interior de este partido, pero paulatinamente estos enfrentamientos fueron cesando, dando paso al modelo actual, en donde aparece ya el Presidente de la República como el jefe nato del partido, el que designa a sus dirigentes, y mantiene además una importancia determinante en la nominación de los candidatos a los puestos de elección de más alto nivel, como gobernadores, senadores y diputados federales, lo que hace de la institución del ejecutivo federal, la piedra angular del S.P.M.

Por supuesto que el P.R.I. actual no es el P.N.R. de la época Callista, pero ciertamente sigue conservando muchas de sus características originales; como señala Maurice Duverger: "del mismo modo que los hombres conservan durante toda su vida la huella de su infancia, los partidos políticos sufren profundamente la influencia de sus orígenes"<sup>(1)</sup> y pudiere ser como lo diría Luis Cabrera: "El PNR corrompido y todo, es sin embargo un grupo unificado por sus intereses bajo la jefatura del general Calles; rico con la riqueza del erario, fuerte con la fuerza del ejército, y disciplinado con la disciplina obligatoria pero efectiva de la amenaza del cese"<sup>(2)</sup>.

(1) DUVERGER Maurice. Los Partidos Políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica pág. 15.

(2) CABRERA Luis. Citado por Lajous Alejandra en Los Orígenes del Partido Unico en México. Ed. UNAM. México; 1979, pág. 79.

Partido y presidente forman en síntesis en nuestro país, realidades sociológicas de las que no podemos prescindir para estudiar el fenómeno de transmisión de poder, conceptos incluso que se trasminan, de tal suerte que la decisión del presidente sobre cuestiones que inciden en la transmisión del poder se instrumentan a través del partido mayoritario. A mayor explicación en este mismo capítulo se procederá a su análisis detallado, pero antes es preciso revisar aunque rápidamente, la parte formal que envuelve el S.P.M.

### III.— EL ENFOQUE JURIDICO:

Ciertamente el enfoque jurídico permite conocer sólo de manera parcial tanto el S.P.M. como el subsistema de la transmisión de poder, puesto que éste se limita a la parte formal o normativa, es decir, a las condiciones y términos en que la organización y procesos políticos tienen lugar; de donde, más tarde, será necesario realizar un análisis referido a la parte estructural. Entre tanto, es preciso considerar este enfoque por cuanto constituye el marco reglamentario bajo el cual operan sistema y subsistema, además de que el marco es a su vez la resultante histórica de las condiciones socio-políticas en que sistema y subsistema se han estructurado y en donde la norma es su expresión formal.

Así, se revisará primero la legislación relativa al ámbito federal (Constitución Política General y Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales) y segundo, la referida al ámbito local (Constitución Política de Nuevo León y Ley Electoral del Estado).

#### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

La Constitución define a nuestro sistema como republicano, es decir, los poderes se renuevan periódicamente; democrático, porque la formación del poder expresa identidad de fines entre gobernantes y gobernados; representativo, porque reproduce en pocos gobernantes el sentir popular; y federal, porque está constituido por entidades autónomas sujetas a un pacto de unión.

La misma Constitución establece el procedimiento de elecciones directas para todos los cargos de elección po-