

# Y ahora... *¿qué reformas necesita el régimen político?*

ROCÍO HUERTA CUERVO\*

**RESUMEN:** el presente ensayo busca reflexionar sobre los cambios recientes en el régimen político y sistema de gobierno mexicano y su impacto en el bienestar de la población. La tesis que se sostiene es que el régimen político, surgido de la transición democrática en México, se gestó sobre la base de organismos políticos (partidos) con campos organizacionales inestables, con programas políticos y prácticas no bien definidos, situación que no ha sido enfrentada eficazmente a través del esclarecimiento programático y la elaboración de reglas del juego ampliamente aceptadas entre sus miembros. Esta situación ha sido aprovechada por las élites políticas de todos los partidos, por el PRI y los sectores económicamente más poderosos, quienes han visto consolidado su posicionamiento económico y político en las dos últimas décadas.

**PALABRAS CLAVE:** régimen político, democracia, iniquidad social, partidos políticos.

**ABSTRACT:** The present essay looks for to analyze about the recent changes in the political regime and Mexican government system and its impact in the well-being of the population. The thesis that is maintained is that the political regime, arisen from the democratic transition in Mexico, was developed on the base of political organisms (political parties) with unstable organizational fields, with not well defined practical political programs, situation that has not effectively been faced through programmatic elucidation and the elaboration of rules of the game widely accepted between its members. This situation has been taken advantage of by the political elites of all the parties, by the PRI and the sectors economically more powerful, that have seen consolidated their economic and political positioning in the two last decades.

**KEYWORDS:** political regime, democracy, social iniquity, political parties.

Según el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución en adelante), el sistema de gobierno en nuestro país es el de una “República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación...”. El pueblo –señala el artículo 41 constitucional– ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

De acuerdo al Artículo 80 de la Constitución el ejercicio supremo del Poder Ejecutivo se deposita en un individuo que se denomina: “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (entrecorrido de la Constitución), el cual mantiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, de iniciar leyes,

\* Licenciada en Economía por el IPN, Maestra en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestra en Gestión y Dirección de Centros Educativos por la Universidad de Barcelona Virtual. Profesora investigadora del CIECAS.

designa libremente a sus Secretarios de Estado, de ahí que el sistema político mexicano sea un Sistema Presidencial.<sup>1</sup>

De acuerdo con Jellinek, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución es “crear y organizar los poderes públicos supremos”<sup>2</sup> y el contenido material, impedir el abuso de poder (particularmente en las constituciones occidentales) y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales del individuo (parte dogmática de la Constitución).

El régimen político, entendido como “las reglas e instituciones formales que sirven de marco para el desarrollo de las relaciones políticas”<sup>3</sup> se materializa en las reglas de competencia, los métodos de acceso legal al poder, la defi-

nición de quienes pueden acceder como actores políticos en el mismo, la organización de los procesos electorales, la distribución de los recursos destinados a ellos, entre otros aspectos. El régimen político y el sistema de gobierno guardan muchas dependencias e interrelaciones, siendo el sistema de gobierno más estable en el tiempo.

En el presente ensayo se reflexiona sobre los cambios recientes en el régimen político y sistema de gobierno mexicano y su impacto en el bienestar de la población.<sup>4</sup> La tesis que se sostiene es que el régimen político, surgido de la transición democrática en México,<sup>5</sup> se gestó sobre la base de organismos políticos (partidos) con campos organizacionales inestables, con programas políticos y prácticas no bien definidos,<sup>6</sup> situación que no ha sido enfrentada eficazmente a través del esclarecimiento programático y la elaboración de reglas del juego ampliamente aceptadas entre sus miembros. Esta situación ha sido aprovechada por las élites políticas de todos los partidos y los sectores económicamente más poderosos, quienes han visto consolidado su posicionamiento económico y político.

La incapacidad de los partidos—otrora opositores—para aprovechar las ventajas que las nuevas reglas del juego político les ofrecen, no es un asunto fortuito, sino contingente a los intereses de sus líderes y grupos de interés a ellos vinculados.<sup>7</sup> Su actuación ha estado plagada de conflictos, contradicciones e incongruencias, que no han coadyuvado a fortalecer su posicionamiento, ni a generar mejores condiciones para enfrentar los graves problemas nacionales.

En esta etapa es fundamental reformar a los partidos políticos, ya que con los mismos (colectivos) difícilmente se podrá reorientar el rumbo y las formas del quehacer político tan cuestionados socialmente, impulsar por diversos medios la vigilancia ciudadana a los partidos, así como también reformas económicas y sociales que reviertan en el mediano plazo los patrones de iniquidad social y los privilegios políticos y económicos de las élites.

En los años de transición política y de acuerdo a estadísticas económicas, los sectores con mayor desventaja social han visto empeoradas sus condiciones de vida. El decil de personas más ricas ha tomado ventaja de la realidad nacional. Lo anterior quiere decir que ninguno de los tres grandes partidos—a pesar de la altisonancia de sus discursos—con capacidad de incidencia en las políticas y el ejercicio del presupuesto, representa eficazmente a la mayoría de los mexicanos.

Las posibilidades de perfeccionar el régimen político pueden ser múltiples (Casar), pero si no existe la disposición o los incentivos para que los actores actúen en función de intereses más generales y con visión de largo plazo, las reformas podrían no tener mayor

<sup>1</sup> Felipe Tena Ramírez (1992), *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, p. 255. Amparo Casar (1996), en su ensayo *Las bases político institucionales del poder presidencial en México*, cita a Shugart y Carey quienes definen los criterios mínimos del presidencialismo de la siguiente manera: a) el jefe del ejecutivo es electo popularmente b) los periodos por los cuales el Presidente y el Congreso son electos son fijos y no dependen uno del otro, c) el ejecutivo decide la composición de su gobierno y d) el ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas. De acuerdo a este mismo texto el problema central del sistema de gobierno es (1996) el hiperpresidencialismo, asociado a la existencia del partido hegemónico como característica excepcional del caso mexicano, no en sí misma la definición de sistema presidencial.

<sup>2</sup> Citado por Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 22.

<sup>3</sup> Andrés Dávila Ladrón de Guevara (2004), *Régimen Político en México de la Política*, (compiladores varios), FCE, FLACSO, CONACyT, México, pp. 632-638.

<sup>4</sup> De esa manera, busco responder a las preguntas básicas solicitadas en la elaboración del presente ensayo. ¿A través de que vehículos se agregan, articulan y expresan las preferencias?, ¿cómo se transforman en alternativas u opciones?, ¿cuál es el método para escoger entre ellas? Una vez escogida la alternativa ganadora ¿quién y cómo la implementan? y una vez implementada, ¿cuáles son los mecanismos para que todos se plieguen a ella?

<sup>5</sup> José Woldenber (2006), en su ensayo *Los retos de la política hoy* comenta que en los últimos veinticinco años, nuestro país vivió un cambio radical en su régimen político, las principales características que apunta son las siguientes: se acabó con el presidencialismo (esto es el poder presidencial más allá de sus facultades legales, con capacidad de condicionar a los otros Poderes de la Unión y a los otros niveles de gobierno), se construyeron condiciones para la competencia real por los puestos de elección popular y para una integración más justa del Congreso, pluralidad política real en los distintos niveles de gobierno, particularmente alternancia en el Ejecutivo Federal, autonomía del IFE, se fortaleció la división de poderes. pp. 15-40.

<sup>6</sup> Powell y Dimaggio (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, p. 71.

<sup>7</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*, Cap IX. Para Crozier y Friedberg todos los juegos están estructurados, lo que hacen los actores dentro de un sistema de acción guarda relación con sus intereses y los intereses del propio sistema. Transformar un sistema de acción concreto requiere que el mismo sea penetrado por las nuevas prácticas o propuestas, sino es así, cambian las reglas formales pero las informales se mantienen.

impacto.<sup>8</sup> Si los contextos culturales actuales son propicios para esta situación, es fundamental que las reformas que se propongan incidan instrumentalmente en ellos, cambiando la lógica de acción de los partidos.<sup>9</sup>

El texto consta de tres apartados. En el primero, se hace una descripción de las principales características del sistema de gobierno y del régimen político mexicano, incorporando algunas reflexiones sobre el mismo; en el segundo, un breve análisis de la situación de los partidos y de quienes han resultado beneficiados en el contexto de la transición política; finalmente, en el tercero, se expone un conjunto de reflexiones, propuestas y conclusiones sobre los dos apartados previos.

### 1. El sistema y el régimen de gobierno

El sistema político mexicano es Republicano porque la jefatura de Estado no es vitalicia, sino que se renueva periódicamente a partir de la consulta a la voluntad popular.<sup>10</sup> En el caso del gobierno mexicano el mandato del jefe de Estado, que también lo es del gobierno, se renueva cada seis años, eso mismo ocurre con los titulares de los gobiernos estatales y el gobierno del Distrito Federal (como expresión del federalismo) y cada tres años en el caso de los representantes de los gobiernos municipales.<sup>11</sup>

Es democrática, ya que el poder —de acuerdo al artículo 39— procede del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo se eligen por medio del voto de los ciudadanos. El Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito (Art. 94 de la Constitución). A los miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral, los nombra el Senado de la República, con mayoría calificada (dos terceras partes de los presentes) a propuesta del Presidente de la República los primeros y de la Suprema Corte de Justicia los segundos (Art. 96 y 99 Constitucionales). A los demás miembros del Poder Judicial los nombra el Consejo de la Judicatura Federal (Art. 97 Constitucional), la cual está integrada por siete miembros designados por la Suprema Corte de Justicia, el Senado y el Presidente de la República (Art. 100 Constitucional).

El sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos. La suma de votos revela mayoritariamente la voluntad general.<sup>12</sup> El sufragio es un derecho activo, esto es se objetiva con su ejercicio. El derecho al sufragio es de los ciudadanos, o sea de los mexicanos que ya cumplieron dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir (Art. 34).

El principio de mayoría se considera como expresión de la voluntad general en las democracias. Los ciudadanos nombran a sus representantes en los órganos de gobierno,

específicamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores, a los gobernadores, presidentes municipales y diputados locales a través de la elección directa. En el caso de falta del Presidente de la República de manera temporal, los artículos 84 y 85 establecen la elección indirecta del mismo, por parte del Congreso de la Unión.

De acuerdo con nuestra Constitución, es el pueblo quien a través del voto elige e integra a la Representación Nacional, de manera directa para el caso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de manera indirecta en el caso del Poder Judicial.

El proceso electoral, a partir del cual los ciudadanos eligen a sus representantes está a cargo de un poder autónomo, que es el Instituto Federal Electoral para las elecciones de diputados nacionales, senadores y Presidente de la República, en el caso de las elecciones para la definición de los representantes populares en los Estados de la República y el Distrito Federal están los Institutos Estatales correspondientes.

Hasta la fecha, es a través de los partidos políticos nacionales o regionales como los ciudadanos expresan sus preferencias en los procesos electorales. Los Partidos Políticos son —de acuerdo al Art. 41 constitucional fracción I— entidades de interés público, los cuales tienen “como fin, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional; y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, *de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan*” (cursivas mías). La constitución garantiza a los partidos el uso de recursos públicos para financiar sus actividades.

De esta manera, parecería que la legislación vigente garantiza que los ciudadanos<sup>13</sup> de cualquier rincón del

<sup>8</sup> Al respecto, Amparo Casar en su ensayo “Reformas en el aire”, *Revista Nexos*, Diciembre de 2009, hace un análisis pormenorizado de cada una de las posibles reformas al sistema de representación, pero advierte las limitaciones en la voluntad e intencionalidad de los actores políticos.

<sup>9</sup> Christensen y Laegried, *Teoría de la organización y sector público*, Capítulo IX.

<sup>10</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*

<sup>11</sup> De acuerdo con Tena Ramírez, el municipio siempre ha gozado de una relevante individualidad, anterior al surgimiento del Estado-nación y de sistema federal, lo que hicieron las constituciones nacionales fue retomar esa figura, la cual por el centralismo que imperó en la colonia y no ha tenido históricamente un peso significativo en la representación ciudadana.

<sup>12</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 98.

<sup>13</sup> La legislación actual no contempla las candidaturas independientes, el IFE, el Congreso y el Poder Judicial son muy caros. El Congreso no tiene una organización interna eficiente, el bombardeo de comerciales partidarios en periodos electorales son un exceso, no hay diálogo serio legislativo-ejecutivo, los diputados tienen un compromiso central con sus partidos u otros grupos de interés, el Ejecutivo federal se ha debilitado y su actividad resulta muy ineficaz, entre diversos problemas aún manifiestos en el quehacer político.

país, puedan influir realmente en la conformación de la representación nacional y que, por tanto, tienen la capacidad de intervenir en la definición de las políticas públicas a través de los Partidos Políticos.

Para Kelsen, el federalismo es una forma de descentralización. El Estado federal —expone Kelsen— se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen cierto grado de autonomía constitucional, es decir por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones.<sup>14</sup>

Los elementos absolutamente necesarios del sistema federal, de acuerdo con Kelsen, son tres: una zona de materias retenidas por los Estados miembros, una zona de facultades delegadas a los poderes centrales y un sistema que garantice a los Estados miembros la conservación del anterior estatus (lo cual fue así para el

sistema político estadounidense). En el caso del sistema político mexicano, a diferencia del estadounidense, el origen centralista del mismo deviene con el paso del tiempo y los cambios sociales, económicos y políticos en un proceso en el que el gobierno central (no federación)<sup>15</sup> ha delegado en los estados algunas facultades, siendo todavía nuestro sistema federal poco desarrollado.

En el terreno del federalismo, los cambios políticos que se han gestado en los últimos años, son muy limitados, la estructura de la administración pública, que concentra grandes facultades para el gobierno central y muy pocas para los estados y municipios, no ha tenido cambios significativos en el terreno de las reglas formales.<sup>16</sup>

Aunque —desde la perspectiva que valora a la eficiencia como un elemento necesario a fortalecer dentro de la Administración Pública— la necesidad de descentralizar facultades —actualmente a cargo del gobierno central— se observa como un requisito, el poco desarrollo de las capacidades institucionales en los municipios, la baja vigilancia ciudadana sobre el quehacer de los gobiernos estatales y municipales, el gran control que los gobernadores ejercen sobre el uso del gasto, el fortalecimiento de los poderes fácticos del narcotráfico en todos los estados, plantean muchas interrogantes sobre los procesos que en el corto plazo tendrían que ejecutarse para descentralizar más el ejercicio del gasto y trasladar más facultades a los gobiernos locales y municipales.

El ejemplo de la educación es muy relevante, por las repercusiones que en la calidad educativa tienen las estructuras altamente centralizadas y burocráticas, las cuales entorpecen y debilitan la autonomía de los centros escolares y de los docentes como ejes de la definición del quehacer educativo. El proceso de descentralización administrativa que se llevó a cabo en 1992 quedó trunco y no reasignó facultades sustantivas a las localidades.<sup>17</sup>

En el terreno del presupuesto de egresos, las participaciones a entidades federativas y municipios pasaron de 161 mil millones de pesos en 1990, 13.5% del gasto neto total, a 419 mil millones de pesos en 2010, representa 13.20% del gasto. Prácticamente ningún cambio se ha dado en ese sentido.<sup>18</sup>

Teóricamente, el diseño del sistema político mexicano, parece avanzado, integrador, representativo y democrático, perfectible también,<sup>19</sup> entonces ¿en dónde está el problema o los problemas que de manera cotidiana se manifiestan con nuestros gobernantes y representantes populares?, ¿cuáles son las razones que explican los magros resultados en la labor gubernamental?, ¿por qué en los últimos veinte años la riqueza se ha concentrado más en el decil más rico y el número de pobres no disminuye de manera sostenida?, ¿quién representa a los pobres?, ¿qué

<sup>14</sup> Citado por Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 130.

<sup>15</sup> Tena Ramírez precisa que más que hablar de gobierno federal es importante denominarlo gobierno central ya que en una República federal es ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias cubre por igual con su nombre al perímetro central y a los locales (*op. cit.*, p. 125).

<sup>16</sup> INAP (2000), *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. Los autores sostienen que “el proceso de federalización se ha visto favorecido por diversas acciones dentro de las que destacan: la federalización de la educación básica, el fortalecimiento del federalismo fiscal, y la modificación de las participaciones de los recursos tributarios a entidades y municipios”, p. 17, cuestiones que con el paso del tiempo se observan como aspectos muy restringidos.

<sup>17</sup> Norma Ilse Veloz Ávila (2003), “El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala”, en *Revista mexicana de investigación educativa*, UAM, pp. 339-378. Artículo 12 de la Ley Federación de Educación.

<sup>18</sup> El presupuesto de egresos de la Federación 1995-2000. Subsecretaría de egresos de la SHCP, septiembre 2000, pp. 210, decreto por el que se aprueba el presupuesto de egresos para la federación para el año fiscal 2010, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre 2009.

<sup>19</sup> Para algunos analistas, el sistema presidencial no favorece la colaboración entre poderes, ya que su nombramiento y definición de miembros del gabinete no depende del parlamento, lo que genera incentivos a la confrontación. Andreas Schedler (2004) cita a Juan Linz en su ensayo “Presidential or parliamentary democracy. Does it make the difference”, (1994) en *Neoinstitucionalismo*, *op. cit.* Para otros, hay toda una agenda pendiente a considerar para buscar superar las limitaciones de la vida social y del régimen político mexicano. En 2007, el senador Manlio F. Beltrones generó un foro para analizar la reforma del Estado, en septiembre de 2009, el Presidente Calderón propuso 10 medidas, posteriormente Héctor Aguilar Camín y Jorge Castañeda, “Un futuro para México”, y Amparo Casar, “Reformas en el aire”, en *Revista Nexos*, noviembre y diciembre de 2009 respectivamente, han realizado propuestas y análisis en ese sentido.

se le puede pedir a la democracia y a los partidos políticos? Por los resultados, se considera que los problemas fundamentales del sistema y el régimen político están en la escasa participación ciudadana en los asuntos públicos, la poca vigilancia hacia los partidos, el insuficiente federalismo, y por otra, en las normas y arreglos que no permiten superar la iniquidad social y la pobreza.<sup>20</sup>

### La transición política ¿para qué?

En estos últimos años, la preocupación central de los estudiosos del régimen político en México ha estado enfocada al estudio de las instituciones formales en sus distintos ámbitos y niveles de gobierno, de acuerdo a Schedler (2004), los estudios con un enfoque neoinstitucionalista “no han seguido la secuencia general de pasar de estudios macro a microinstitucionales”,<sup>21</sup> más bien se centraron en estudios de organismos específicos sin pasar como en otros países, por el estudio primero del macronivel. Este fenómeno parecería que estuvo influenciado por las grandes expectativas que generó, hasta hace algunos años, la democratización del régimen político.<sup>22</sup>

A la luz de la situación actual, podemos sostener que si bien los contextos democráticos pueden ser propicios para que surjan políticas públicas que incidan en el bienestar social, esta relación no es automática o espontánea, menos aún sin sistemas de incentivos que alienten la participación ciudadana.

De acuerdo al nuevo institucionalismo sociológico<sup>23</sup>— el cual busca explicaciones desde una perspectiva cognoscitiva multidimensional de los procesos de cambio, poder y eficiencia de las instituciones— las instituciones no son sólo reglas que ordenan los comportamientos humanos y propician certidumbre en la toma de decisiones, sino antes que todo, son producto de las acciones humanas, plagadas de conflictos, contradicciones y ambigüedades.<sup>24</sup>

Así, a esta perspectiva teórica le interesa clarificar cuáles son los intereses que entran en conflicto ante ciertas definiciones institucionalizadas, qué factores inciden para alcanzar o no el apego de las fuerzas políticas y los individuos a las mismas, que tanto varían las prácticas de un país a otro, bajo contextos institucionales semejantes, el papel que juegan las élites en el mantenimiento de las instituciones, cómo se modifican los órdenes institucionales, entre los aspectos más relevantes.

Para esta perspectiva, los actores y sus intereses se construyen institucionalmente, esto es colectivamente. Quiere decir que las reglas acordadas por los organismos en contextos específicos, dan pauta para que los intereses y perfiles de los participantes en los juegos regulados se redefinan y con ellos ciertos rasgos culturales surjan, se

fortalezcan y se reproduzcan.

¿Cómo opera este proceso? Una primera respuesta tiene que ver con las contradicciones institucionales, esto es los conflictos que surgen al llevar las reglas institucionalizadas al micronivel. Otra forma es a través de los conflictos entre distintos órdenes institucionales, en el caso de nuestro país los conflictos entre el gobierno central y los gobiernos estatales y locales, entre los distintos poderes de la Unión, los partidos políticos, así como entre los organismos públicos frente a los organismos privados, la Iglesia y gobiernos externos.

La institucionalización de las reformas al régimen político, favoreció a nuevos y diversos intereses. Se toman dos fuentes para evaluar, desde el punto de vista económico, quienes han sido los sectores más beneficiados con los cambios en el régimen político. Primero, el presupuesto de egresos de la federación y segundo la distribución del ingreso y de la riqueza por decil de la población (ver tabla 1).

Como se puede deducir de este cuadro, el principal beneficiario con la distribución del presupuesto ha sido la clase política, particularmente las élites que tienen acceso a los recursos del presupuesto público.

La distribución del ingreso en México en los últimos veinte años de acuerdo a la encuesta nacional de ingreso gasto a los hogares (1995-2008) que publica el INEGI, no ha variado significativamente, los deciles 3, 4, 5, 6, 7, 8 son los que de manera muy marginal incrementaron su participación en los ingresos totales (incremento de .6 a .7%) (ver tabla 2).

<sup>20</sup> También existen problemas en el desempeño ineficiente del Ejecutivo federal, lo cual no se puede atribuir a reglas, sino más bien a fallas en la operación y visión.

<sup>21</sup> De acuerdo con el autor hasta la fecha (2004), no ha habido un debate constitucional serio después de 1997. Se han realizado estudios sobre los municipios, la Cámara de Diputados, el IFE, los procedimientos internos en los partidos, la legislación electoral, la Suprema Corte de Justicia, las comisiones reguladoras, pero no en el plano constitucional. Andreas Schedler, “Neoinstitucionalismo”, en *Léxico de la política*, *op. cit.*, pp. 472-476.

<sup>22</sup> Basta revisar muchos artículos y editoriales de los principales periódicos nacionales después del 6 de julio de 2000, para observar las desmedidas expectativas que generó la alternancia política en México, en muchos casos como herramienta *per se* para el desarrollo.

<sup>23</sup> Powell y Dimaggio, *op. cit.*, las fronteras entre los múltiples neoinstitucionalismos no es nada precisa, todos ellos comparten la noción de que las instituciones importan. Es un fenómeno polifacético, señala Andreas Schedler, que cuando menos incluye las siguientes cuatro nociones: Las instituciones sociales son creaciones sociales, no son atributos de individuos, sino patrimonio compartido de toda una “comunidad relevante”, la idea de institución se asocia a la idea de estabilidad, regularidad, reproducción, las instituciones sociales inciden sobre otras variables.

<sup>24</sup> *op. cit.*, p. 68.

**Tabla 1**  
**Distribución y crecimiento del gasto público 1990 -2010**  
**(Millones de pesos. Gasto programable)**

| Rubro de gasto                          | 1990             | 2010            | Crecimiento real % | Principales beneficiados                  |
|---|------------------|-----------------|--------------------|---|
| Cámara de Diputados                     | 851.2            | 4, 753          | <b>205</b>         | Clase política                            |
| Cámara de Senadores                     | 246.2            | 3,569           | <b>1127</b>        | Clase política                            |
| Poder Judicial de la Federación         | 2,327            | 34,023          | <b>1139</b>        | Clase política                            |
| IFE. Partidos políticos                 | 7,783 (639.6)*   | 12,920 (4,926)* | <b>447*</b>        | Clase política                            |
| Poder Ejecutivo                         | 1,547 (año 2000) | 1,677           | -42                |   |
| Educación pública                       | 95, 100          | 211,186         | -101               |   |
| Salud (SSA, ISSSTE, IMSS)               | 77,800           | 517,336         | <b>341</b>         | Derechohabientes, pensionados, sindicatos |
| Sector energético (PEMEX, ELECTRICIDAD) | 58,100           | 586, 393        | <b>686</b>         | La federación, sindicato                  |
| Sector carretero                        | 4,379            | 50,341          | <b>826</b>         | Sectores productivos, población           |
| Sector agrícola y medio ambiente        | 40,775           | 124,799         | -17                |   |
| Defensa Nacional y Marina               | 18.793           | 59,623          | -6                 |   |
| Sistema Nacional de Seguridad Pública   | 855.2 (1996)     | 32,437          | 147                | ¿?  |

Fuente: elaboración propia con base en el presupuesto de egresos de la federación 1995-2000. Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Septiembre del 2000 y presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010. Cámara de Diputados.

\* Presupuesto para los partidos políticos.

Se calculó una inflación total en el periodo 1991-2009 de 223% y en el periodo 2000-2009 de 51% con base en las inflaciones anuales reportadas por el BM.

**Tabla 2**  
**Distribución del ingreso por decil de la población**

| 1995 | Decil 1 | 2    | 3   | 4   | 5    | 6    | 7    | 8     | 9     | 10    |
|------|---------|------|-----|-----|------|------|------|-------|-------|-------|
| %    | 1.3     | 2.4  | 3.3 | 4.2 | 5.2  | 6.5  | 8.4  | 11.0  | 16.4  | 41.4  |
| 2008 | 1.67    | 2.91 | 3.9 | 4.9 | 5.98 | 7.36 | 9.19 | 11.68 | 16.13 | 36.26 |

Fuente: elaboración propia con base a la ENIGH publicada por el INEGI.

Si consideramos no sólo la distribución del ingreso, sino la riqueza acumulada tal como lo proponen diversos estudiosos (por los problemas que supone la metodología para elaborar

la encuesta), se verá que, en los diez años referidos, sólo el decil 10, que es el que mayor riqueza e ingresos, fue el único que aventajó de manera significativa su posición.

**Tabla 3**  
**Distribución de la riqueza acumulada por decil de la población<sup>25</sup>**

| Decil | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    | 9     | 10    |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| 1992% | 1.26 | 1.84 | 2.61 | 3.43 | 3.62 | 5.56 | 6.39 | 7.82 | 12.28 | 55.19 |
| 2002  | .7   | 1.31 | 1.66 | 2.20 | 2.83 | 3.31 | 4.06 | 4.98 | 10.83 | 68.07 |

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el estudio *Riqueza y niveles de vida de los hogares mexicanos* de Héctor Moreno Moreno de la Universidad Iberoamericana. 2005

<sup>25</sup> El concepto de riqueza acumulada integra los flujos y los acervos de riqueza. Incorpora el ingreso anual por percentil de la población, pero además las ganancias por inversiones y ahorros, herencias, el valor del total de años estudiados y el valor de los bienes inmuebles poseídos.

La tabla 3, muestra que fueron los sectores de más altos ingresos los únicos que mejoraron su posicionamiento en los diez años estudiados. Aunque esta información no es concluyente y hace falta conocer las repercusiones de la crisis de 2008-2010 en la riqueza de los hogares, información reciente de la CONEVAL y la CEPAL<sup>26</sup> sobre el incremento de la pobreza absoluta en nuestro país parece indicar que la segunda es la que mejor refleja la realidad económica y social de México.

Los partidos no han tenido la capacidad para presentar y hacer avanzar una plataforma de reformas económicas y sociales que disminuyan la iniquidad. Por el contrario, se han consolidado en su interior tendencias que fortalecen los privilegios de las nuevas y viejas élites políticas, empresariales y sindicales, deteniendo con ello la posibilidad de cambios en las estructuras sociales. Los ejemplos pueden ser muchos: la aprobación “sin haber leído la minuta” de la iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión, que fue aprobada por unanimidad el 1 de diciembre de 2005 en la Cámara de Diputados, el caso de las diputadas del Partido Verde que renunciaron a favor de representantes de la iniciativa privada, la imposibilidad de eliminar los regímenes especiales a favor de las grandes empresas, la contraproducente reforma fiscal aprobada para el ejercicio 2010, las reformas tan limitadas para el sector energético, entre otras.

En el caso de los tres principales partidos en México, el PRD, a pesar de que en sus diagnósticos internos aceptan que:

El PRD atraviesa por la crisis más profunda de su historia. El modelo de partido que ha regido la convivencia interna se ha agotado. Las reglas que nos hemos dado no se cumplen. Lo mismo ocurre con los documentos básicos y las resoluciones. Por otra parte, no hemos sido capaces de dirimir las diferencias propias de una amplia pluralidad, lo cual ha desencadenado una espiral de conflictos desgastantes. Además, el partido se ha distanciado de la sociedad...<sup>27</sup>

No procesa internamente las resoluciones que les permitan superar la gran cantidad de diferencias que en su interior existen.

En el PRD, desde su surgimiento, han coexistido dos corrientes con programas y estrategias diferentes, quienes promueven acciones al margen de la ley y posiciones de extremo radicalismo, cobijadas en muchos aspectos por el viejo nacionalismo revolucionario y quienes buscan alternativas reformistas, estos últimos poco a poco han ido saliendo del partido y por la lógica interna, los que aún persisten en él, se han maniatado para llevar adelante planteamientos más congruentes. El PRD se ha llenado de mitos, y cuan-

do eso ocurre las estructuras organizacionales se hacen más complejas.<sup>28</sup> Los mitos promueven dejar de lado los aspectos vinculados con la eficiencia y la eficacia, suscitan la adhesión de adeptos propicios a una creencia, lo cual amplía los márgenes de maniobra de sus líderes para ajustar su actuación en función de intereses específicos y coyunturales.

En el caso del PAN, como lo señala Soledad Loaeza,<sup>29</sup> su dinámica responde más a los intereses del Presidente que a los propios, y cuando ocurre así, la necesidad de fortalecer los instrumentos de control se refuerzan, sin que necesariamente los objetivos del mismo se alcancen. La subordinación al Presidente de la República reclama una cultura institucionalizada de obediencia muy grande, que el PAN no la tiene, pero también, el que los diversos grupos que en él confluyen, demanden eficiencia.

El PAN llegó a la Presidencia de la República captando una inconformidad popular acumulada por muchos años, pero ya en la Presidencia, el PAN tiene la necesidad de responder a los grupos duros y conservadores que forman parte de él, empresarios, católicos y profesionistas, entre otros. Este partido no tiene los mecanismos organizacionales para atender a los sectores populares, es muy notorio que en las principales zonas donde el programa Oportunidades opera, hayan sido el PRI o el PRD quienes obtuvieron la mayoría, no comparten la actitud de los líderes sindicales, pero no saben cómo procesar cambios en esos segmentos por ejemplo.

En el caso del PRI, que tiene ambientes muy institucionalizados y en donde la expectativa de regresar a la Presidencia revive las viejas formas políticas, lo prioritario son los rituales. Este partido separa la estructura de la actividad, dedican más tiempo a la imagen pública y status de la organización,<sup>30</sup> conocen las características de los sectores populares y alientan el clientelismo. (Baste ver la reacción de los sectores campesinos ante la distribución del presupuesto). Además dedican más tiempo en articular

<sup>26</sup> La CEPAL reportó que la pobreza en México aumentó 3.1% de 2006 a 2008, y alcanzó a 34.8% de la población. diario *El Universal*, 19 de noviembre de 2009. El secretario de Desarrollo Social, Heriberto Félix Guerra, dijo que una primera proyección indica que en los dos primeros trimestres de 2009 se habrían sumado unos 1.5 millones de personas a la pobreza y que hasta 2008 afectaba a 50.6 millones habitantes. En *Informador.com.mx*, diciembre 10 de 2009.

<sup>27</sup> PRD, *Refundar al PRD*, Documento base de la Comisión de reforma para la refundación del PRD, 2009.

<sup>28</sup> John Meyer y Brian Rowan, *Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia*, pp. 79-103.

<sup>29</sup> Soledad Loaeza, “Fracturas en el PAN”, 2009.

<sup>30</sup> Meyer y Rowan, *op. cit.*

o hacer prevalecer ciertos los intereses internos, que a reflexionar sobre las necesidades sociales, entre otras características.

Aunque las reglas formales cambiaron, las reglas informales predominantes en el quehacer político, siguen siendo las mismas que antes de 1988. Las oposiciones se mimetizaron a las formas tradicionales de la política mexicana, se llenaron de poder y recursos sin una visión de largo plazo.

La falta de eficacia de las oposiciones al “viejo régimen” y la crisis económica han generado descrédito hacia la democracia.

### ¿Qué cambios impulsar?

El proceso de cambio institucional es importante para el desarrollo de las formas de gobierno, como lo señalan March y Olsen,<sup>31</sup> debido a que el proceso es relativamente lento y los resultados relativamente indeterminados. Por ello, considero que donde más se tiene que actuar en las reformas al régimen político, es en aquellas que incidan en la cultura ciudadana y en la cultura de los partidos. Los contextos culturales y los intereses con poder parecen ser una camisa de fuerza muy poderosa para procesar nuevos acuerdos en el terreno del régimen político. Pero si como lo mencionan Christensen y Laegried las visiones instrumentales de lo cultural pueden apoyar cambios significativos en ella, parecería que lo que se necesita en una fuerza política (partido o no) que con suficiente capacidad pueda generar los incentivos para estimular a los ciudadanos a exigir las reformas que el régimen político necesita, para cambiar las tendencias económicas y sociales que se ha fortalecido en los últimos veinte años.

Debe incorporarse diversos mecanismos de fiscalización ciudadana en la actividad de las cúpulas de los partidos, uso y destino de sus recursos, fuentes de recursos de los líderes, grado de enriquecimiento, cumplimiento de los postulados que la constitución les exige, tener una plataforma clara y que cumplan,

generar procesos de formación de capital humano en su interior.

Segundo, deben generarse nuevas figuras que alienten la participación cívica de los ciudadanos en sus distritos, que vigilen a los partidos y a los gobernantes, que pidan resultados, que propongan políticas alternativas. Para ello es importante que haya recursos fiscales.

La reelección de diputados y presidentes municipales hasta por tres periodos parece adecuada, le restaría poder a las cúpulas partidistas, la limitación de tiempo para la aprobación de las iniciativas del Presidente o su aprobación automática en caso de no cumplirse también, ayudaría a mejorar, aunque sea parcialmente, la eficiencia del Congreso, el veto restringido para el Presidente, la profesionalización de los equipos de trabajo en la Cámara de Diputados y Senadores, son de acuerdo a mi punto de vista propuestas adecuadas.

La posibilidad de remontar una situación tan crítica no parece sencilla, por ello parece indispensable que los procesos de reflexión y análisis trasciendan los espacios académicos y vinculen a amplios sectores sociales; se requieren no sólo procesos agregativos, en los cuales los partidos –en función de sus intereses– no solamente acuerden cambios y los promueven, sino también y centralmente políticas integrativas en la sociedad (March y Olsen) que generen códigos compartidos y reviertan la peligrosa fractura social (tan presente ya en México), pero para poder lograrlo es necesario generar una reflexión y crítica profundas de la actividad de los partidos políticos, que influya a nivel social, pero también poner en el centro de la agenda nacional un conjunto de reformas sociales y económicas que estimulen a los sectores en mayor desventaja social, los cuales han visto deteriorada su situación en los últimos veinte años. Como las nuevas élites políticas han generado intereses propios, la posibilidad de que ocurra lo anterior parece más bien lejana, sino es que imposible, más cercana se vislumbra el regreso de los viejos actores a los nuevos contextos democráticos.

---

<sup>31</sup> March y Olsen (2007), *El redescubrimiento de las instituciones*, p. 196.



### Bibliografía

- ◆ Andreas, Schedler (2004), “Neoinstitucionalismo”, en *Léxico de la Política*, Compiladores varios, FCE, FLACSO, CONACyT, México, pp. 472-480.
- ◆ Casar, Amparo (1996), “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, en revista *Política y Gobierno*, Volumen III. No. 1, pp. 61-92.
- ◆ ----- (2009), “Propuestas en el aire”, en *Revista Nexos*, diciembre de 2009, México.
- ◆ Christensen, Paul y Laegried (2007), *Organization Theory For The Public Sector: Instrument, Culture And Myth*, Taylor and Francis, USA, p. 191.
- ◆ Congreso de la Unión (2000), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, p. 181.
- ◆ Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, Alianza Editorial Mexicana, p. 392.
- ◆ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (2004), *Régimen Político en Léxico de la Política*, Compiladores varios, FCE, FLACSO, CONACyT, México, pp. 632-638.
- ◆ *Diario Oficial*, Decreto por el que se aprueba el Presupuesto de egresos de la Federación, para el año fiscal 2010, México, 7 de diciembre 2009.
- ◆ *El Universal*, 19 de noviembre 2009, México.
- ◆ INEGI, “Encuesta de ingreso-gasto de los hogares 1990-2008”, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- ◆ INAP (2000), *Diagnóstico del Sistema de Contribución y distribución de la hacienda Pública estatal y municipal*, México, p. 258.
- ◆ Félix Guerra, Heriberto (2009), en el [Informador.com.mx](http://www.informador.com.mx), diciembre 10 de 2009.
- ◆ Loeza, Soledad, “Fracturas en el PAN”, en <http://www.soledadloeza.com.mx/?p=81>. Consultado el 29 de diciembre de 2009.
- ◆ March, James G. y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas A.C., México, p. 330.
- ◆ Meyer, John W. y Brian Rowan, “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, op. cit.*, pp. 79-103.
- ◆ Moreno Moreno, Héctor (2005), *Riqueza y niveles de vida de los hogares en México*, Universidad Iberoamericana, México, p. 27.
- ◆ Powell, Walter y Paul Dimaggio (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, Universidad Autónoma del estado de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México, p. 581.
- ◆ PRD (2009), “Refundar al PRD”, Documento base de la Comisión de reforma para la refundación del PRD.
- ◆ Subsecretaría de egresos de la SHCP (2000), El presupuesto de egresos de la Federación 1995-2000, septiembre 2000, p. 210.
- ◆ Tena Ramírez, Felipe (1992), *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, p. 255.
- ◆ Veloz Ávila, Norma Ilse (2003), “El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala”, en *Revista mexicana de investigación educativa*, UAM, pp. 339-378. Artículo 12 de la Ley Federación de Educación.
- ◆ Woldenberg, José (2006), “Los retos de la política hoy”, en *Los desafíos del presente mexicano*, Editorial Taurus, México, pp. 15-40.