



Centro de Estudio Internacionales

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo tras el fin del  
presidencialismo autoritario. Un estudio de caso: la ley sobre el  
narcomenudeo

T E S I S

Que presenta:

Dieter Enríquez Monroy

Para optar por el grado de

Maestro en Ciencia Política

Promoción 2007 – 2009

México D. F.

Junio, 2009

## A G R A D E C I M I E N T O S

Quiero expresar mi agradecimiento a mi mamá Elpidia y a mis hermanos Eduardo e Iván, por todo.

A ellos y a mis abuelos Gonzalo y Rebeca está dedicada esta tesis.

También quiero agradecer a Andrea, Bety, Fernando, Iván, Ivar, Juan Carlos, Mari, Pablo, Pavel y Pepe, su amistad.

A El Colegio de México. En particular quiero agradecer a mi director de tesis, el profesor Lorenzo Meyer, y a mis revisores, los profesores Ilán Bizberg y Francisco Gil Villegas, su disposición en todo momento para revisar y hacer correcciones a la tesis.

Al profesor Gil Villegas le agradezco sus manifestaciones de apoyo aun después de haber sido aprobada la tesis.

## Índice

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1. Presidencialismo autoritario, transición y cambios en la relación Ejecutivo – Legislativo</b>	
El presidencialismo autoritario mexicano	15 – 27
La transición y los cambios en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo	27 – 52
<b>Capítulo 2. El narcomenudeo como problema público</b>	
Narcotráfico y narcomenudeo	53 – 71
El narcomenudeo como problema público	71 – 78
<b>Capítulo 3. La relación Ejecutivo – Legislativo en los gobiernos divididos</b>	
La nueva relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo	78 – 81
El modelo del proponente y el elector	81 – 88
El estudio de caso	88 – 124
Conclusiones	125 – 130
Bibliografía	130 – 139

## *Introducción*

### **El problema**

Una característica que definía al presidencialismo autoritario mexicano era la gran concentración de poder en la presidencia que le permitió subordinar al Congreso. Esto implicó dos cosas: por un lado, que el Congreso no cumpliera con su función de elaborar leyes: la mayoría de las iniciativas aprobadas por el Congreso eran las presidenciales, las cuales, por lo general, se aprobaban por unanimidad y sin modificaciones mayores. El presidente se convertía así en el “mayor legislador” y era el único actor en el proceso de cambio a la legislación. Por otro lado, el Congreso, débil y subordinado, tampoco cumplía con la función de ser un contrapeso al Ejecutivo; no existía, en consecuencia, un freno o una restricción a la voluntad presidencial. En suma, en el presidencialismo autoritario, no había una separación real de poderes, la cual se establece en la Constitución. El presidente era jefe del Ejecutivo y del Legislativo.

### **La pregunta de investigación**

El objetivo de la tesis es responder a dos preguntas: ¿cuáles han sido los cambios en la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo autoritario? y ¿cómo se explica esta relación en los gobiernos divididos en particular en lo que se refiere al cambio del marco legal?, es decir, ¿cuáles son las variables que explican el cambio del marco legal en los gobiernos divididos?



## **El marco teórico**

Para responder a las preguntas, en primer lugar, explicamos cómo era la relación entre ambos poderes en el presidencialismo autoritario. La explicación de cómo y por qué pudo el presidente subordinar al Congreso se encuentra en el régimen político presente en México durante casi todo el siglo XX: el autoritario. Los autores que utilizo para explicar cómo la variable del autoritarismo explica la relación de subordinación son, principalmente, Juan Linz, Lorenzo Meyer, Soledad Loaeza y María Amparo Casar.

Sin embargo, la transición (entendida como el paso de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista) altera esta relación de subordinación. Con un pluralismo en el Congreso cabría esperar – y estas serían las hipótesis de la investigación – que la mayoría de las iniciativas aprobadas ya no fueran las presidenciales, que éstas fueran modificadas y que ahora el presidente tuviera que limitar el cambio de la legislación propuesto por los congresistas, es decir, que hiciera uso de su facultad de veto, pues debido a las amplias mayorías del partido otrora hegemónico y a que el marco legal era modificado únicamente por el presidente, el veto no era un recurso que se usara frecuentemente. Ahora se activarían los contrapesos del otro lado, es decir, del lado del Ejecutivo.

De este modo, el marco teórico del autoritarismo pierde su utilidad explicativa con la llegada de los gobiernos divididos, en los cuales se puede observar una nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Lo que mostramos es la activación de los poderes “reactivos” de la presidencia en su relación con el Congreso. En los gobiernos divididos el presidente necesita hacer uso de su facultad de veto para rechazar o aceptar el cambio propuesto por el Congreso. En este sentido, en los gobiernos divididos, existe una condición mínima para el cambio del marco legal, esto es, una

coalición en el Congreso que proponga dicho cambio, pero, fundamentalmente, es necesario el visto bueno del presidente al cambio propuesto por las mayorías legislativas. En nuestra segunda pregunta, la variable dependiente sería el cambio al marco legal y las independientes las dos condiciones mencionadas (mayorías plurales y principalmente el veto presidencial). Esta nueva dinámica se puede observar en iniciativas que implican cambios profundos del *statu quo*, en temas con fuerte contenido social o que afectan radicalmente el futuro de la nación y que pueden generar polarización, o en cambios a la legislación que involucran marcadas diferencias en las posiciones ideológicas. Para explicar cómo se modifica el marco legal en gobiernos divididos nos basamos en el modelo del proponente – elector, el cual señala, a grandes rasgos, que las iniciativas que el Congreso le envíe al presidente (para su publicación en el Diario Oficial) que no formen parte del “conjunto preferido” de éste último, las vetará. Las “preferencias” pueden establecerse en función del espectro ideológico izquierda – derecha.

### **El argumento**

Lo que argumento es que ahora con un Congreso plural, las iniciativas presidenciales son modificadas en el Congreso; que los legisladores de los partidos políticos representados en el Congreso son los responsables de la mayoría de las iniciativas aprobadas, esto significa que ahora las fuentes del cambio a la legislación se han multiplicado y, finalmente, para que se de esto último, es decir, el cambio al marco legal, se necesita una coalición o una mayoría plural que proponga tal cambio, pero, fundamentalmente, es necesaria la aprobación del presidente. En este sentido, el uso o no de la facultad de veto que tiene el presidente, se convierte en el principal recurso o

poder que éste tiene para rechazar o aceptar la modificación de la legislación. Si antes el presidente autoritario era únicamente un promotor de los cambios sociales y económicos que permitirían crear condiciones de mayor igualdad social, y el único que modificaba el marco legal, ahora el presidente también hace uso de sus poderes reactivos, lo que le permite limitar el poder de las mayorías del Congreso; esto es, además de ser promotor del cambio, el presidente es, en determinadas circunstancias, un guardián de la estabilidad. Con base en un estudio de caso se provee la evidencia de los cambios que se han dado en la relación entre ambos poderes. Del mismo modo, el estudio de caso nos sirve para explicar cómo se desarrolla la dinámica entre el Presidente y el Congreso en los gobiernos divididos, en particular en lo que se refiere al cambio de la legislación, y, por último, el caso provee la evidencia de que para que se de la modificación al marco legal la condición fundamental y decisiva es el uso o no del veto presidencial. En el presidencialismo autoritario, esta facultad legislativa “defensiva” o “reactiva” del Ejecutivo no era un elemento en la dinámica entre dichos poderes. Esto es, no se consideraba al presidente como un jugador con veto (ni siquiera un jugador, digamos, potencial). Ahora, el Legislativo debe tomar en cuenta en sus debates y resoluciones que el Ejecutivo *puede* hacer uso de su facultad de veto.

En el primer capítulo explico cómo y por qué el Ejecutivo pudo subordinar al Legislativo. ¿Cómo el presidente subordinó al Congreso? La explicación es la siguiente: La concentración de poder en un líder y el pluralismo político limitado son dos características esenciales de los regímenes autoritarios. En México, tal concentración pudo darse cuando el presidente se convirtió también en el líder de facto del partido oficial (en ese entonces el PNR). Esta simbiosis marca el inicio del presidencialismo autoritario y sucedió cuando Cárdenas mandó al exilio a Calles en abril de 1936. A partir de la segunda mitad de su gobierno, Cárdenas ya cuenta con

mayorías en el Congreso bajo su control. Esta concentración de poder en manos de la presidencia le permitía controlar la participación política mediante la cooptación, la violencia y el fraude sin que nadie se lo impidiera. Este control de la participación tenía como resultado un pluralismo político limitado. Era la presidencia quien limitaba la entrada a la arena política formal a los grupos o actores ajenos a la élite revolucionaria, ella decidía quién y hasta qué punto se integraba al juego político. Esto tuvo como resultado que en el Congreso únicamente existieran mayorías del partido hegemónico. Además, al ser el presidente el líder de facto del partido oficial – su principal poder metaconstitucional y del cual se derivaban muchos otros –, el futuro político de diputados y senadores estaba en manos de aquél.

¿Por qué subordinó el Ejecutivo al Legislativo? Porque con un Congreso subordinado el presidente ampliaba sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones para llevar a cabo los cambios sociales, políticos y económicos que presuntamente nos acercarían a la democracia. El Congreso se subordinó a la presidencia porque ésta como representante de la nación era el agente principal que decidía los cambios sociales y económicos necesarios para modernizar al país (en realidad sólo se modernizaron algunos sectores de la sociedad).

También en este capítulo señalo cómo la transición jugó un papel clave para que el Congreso dejara de estar subordinado. En efecto, acontecimientos como el movimiento estudiantil del 68 y la movilización electoral de los neopanistas en el norte en los 80 pero fundamentalmente las reformas electorales (de 1977, 1986, 1990 y 1996) tuvieron como resultado el paso de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista. Un Congreso plural se convertiría en un contrapeso real del Ejecutivo. Así, dan inicio los gobiernos divididos. Si bien es cierto que en 1988 el PRI perdió la mayoría de dos tercios que se necesita para modificar la Constitución, es

hasta 1997 cuando pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que obliga al presidente a formar coaliciones para que apoyen su agenda presidencial y los cambios a la legislación ordinaria. El mismo proceso de presupuestación a partir de entonces se complejiza. Es decir, de 1988 a 1997 tuvieron lugar lo que denomino gobiernos semidivididos puesto que el presidente ya tenía que negociar y formar alianzas con los partidos para reformar la constitución (como el caso de las reformas constitucionales en el sexenio salinista) pero no necesitaba de coaliciones para hacer cambios a la legislación ordinaria, ni para aprobar el presupuesto. Pero en los gobiernos divididos (1997 a la fecha) la necesidad de colaborar todavía es mayor, pues ahora es menester la formación de coaliciones incluso para aprobar el presupuesto que no requiere ningún tipo de modificación al marco legal.

Finalmente, en este capítulo mostramos con evidencia cómo bajo gobiernos divididos ya no es el presidente el responsable de la mayoría de las iniciativas aprobadas por el Congreso, sino los legisladores de los partidos políticos, en concreto, los de oposición. Esto significa la multiplicación de las fuentes del cambio a la legislación. Ya no es el presidente el único actor que modifica el marco legal.

Lo que explico en el segundo capítulo es por qué el tema del narcomenudeo es prioritario en la agenda política. Explico por qué es un problema público, más en concreto, un problema de salud y fundamentalmente de seguridad pública. Esta explicación a su vez nos sirve para justificar la intervención del Estado; en este caso, interviene el gobierno federal buscando modificar el marco legal. En consecuencia, al pretender hacer cambios a la legislación, el presidente tiene que relacionarse con el Congreso. Lo que está en juego en este tema es finalmente la razón misma de la existencia del Estado: garantizar la seguridad de los ciudadanos. Hago una breve revisión histórica – a partir de los inicios del siglo XX, cuando se prohíben en México

el opio y la marihuana – del narcotráfico. Esta revisión es importante porque finalmente el narcomenudeo puede explicarse como una más de las etapas del narcotráfico; en otros términos, era lógico pensar que México pasaría de ser un país que “exportara” droga principalmente a los Estados Unidos a ser un país consumidor de estupefacientes. Además, los grandes cárteles están luchando hoy en día por el control del territorio – desde regiones hasta esquinas o colonias – para la venta de droga al menudeo en el interior del país.

En los últimos 8 años, en México, el consumo de las drogas, principalmente de cocaína y metanfetaminas ha aumentado – según cifras extraoficiales – un 66 por ciento. Esto se debe a una mayor cantidad de decomisos y detenciones de droga en distintos puntos del Caribe y de la frontera mexicana, pero principalmente, a que ha bajado la demanda de cocaína en Estados Unidos, por lo que se han buscado nuevos mercados (Europa) donde, por ejemplo, en España en los últimos años se ha triplicado el consumo de esa droga; sin embargo, el problema para los narcotraficantes mexicanos es que no son dueños de este mercado, el negocio les pertenece a los colombianos. Esto significa que grandes cantidades de cocaína están estancadas en el país, por lo que los cárteles mexicanos necesitan proveer cocaína a precios relativamente bajos para aumentar sus consumidores “nacionales”. A mi juicio, el problema todavía no es de salud – se calcula que en el país hay aproximadamente 600 mil adictos – sino de seguridad pública. Es decir, a parte de los efectos nocivos del narcomenudeo como las adicciones, el narcomenudeo genera corrupción, violencia e inseguridad. La delincuencia organizada no sólo lucha violentamente por controlar territorios para el tráfico o la venta de drogas, también es la responsable de delitos como la extorsión, el secuestro, la piratería, el robo, que afectan la seguridad pública del país. Es la delincuencia organizada la que pone en jaque al Estado mexicano y por

eso el tema del tráfico de drogas, en particular el narcomenudeo, es una prioridad en la agenda y es un problema que debe enfrentarse de inmediato.

Finalmente, al ser el narcomenudeo un delito contra la salud, sólo le corresponde al Ministerio Público de la Federación la investigación, persecución, procesamiento y sanción de este delito; esto significa que ni el sistema de justicia de los estados y municipios ni los gobiernos y policías locales se involucran en el proceso. Las autoridades locales que realizan detenciones relacionadas con este delito desconocen el resultado de la investigación e ignoran cuál fue el destino de las personas que detuvieron y entregaron a la Procuraduría General de la República. Además, el combate al narcomenudeo se deja en pocas manos, lo que puede favorecer la corrupción, la amenaza y la agresión física por parte de los delincuentes. En este sentido, fue el presidente Fox quien propuso la llamada “ley contra el narcomenudeo” en 2003 para hacer frente a esta situación.

Una vez justificado por qué el narcomenudeo representa un problema público que afecta profundamente la vida social, política e incluso económica del país y por qué el presidente necesita relacionarse y cooperar con el Congreso con la finalidad de modificar el marco legal y tratar de avanzar en la solución a dicho problema, en el tercer capítulo hacemos el estudio de caso: la relación entre el Presidente y el Congreso alrededor de la iniciativa sobre el narcomenudeo. Como se señaló, el estudio de caso nos provee la evidencia de los cambios que ha tenido la relación entre dichos poderes a partir del fin del presidencialismo autoritario. Del mismo modo, en nuestro caso podemos observar la nueva dinámica o el nuevo proceso para modificar el marco legal. La iniciativa de Fox, *grosso modo*, consistía, entre otras cosas, en facultar a las procuradurías estatales para perseguir y castigar el delito contra la salud en su

modalidad de narcomenudeo, pues en la ley actual es un delito federal. La iniciativa se envió a la Cámara de Senadores donde se realizaron algunas modificaciones.

Posteriormente, la minuta se envió a los diputados quienes después de haber realizados foros de análisis y consultas con expertos, con funcionarios estatales y federales, con procuradurías generales de justicia, tribunales superiores de justicia y secretarías de seguridad pública estatales, realizaron algunas modificaciones. La iniciativa con las modificaciones se aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados (es decir, todos los diputados panistas votaron a favor). La iniciativa se regresó al Senado donde se ratificaron los cambios por una mayoría absoluta (prácticamente todos los senadores panistas ratificaron los cambios). Finalmente, la iniciativa se envió al Ejecutivo para que la promulgara en el Diario Oficial.

Pero, ¿le convenía al Congreso enviar esta iniciativa al Presidente? Según el modelo del proponente – elector, si la iniciativa forma parte del “conjunto preferido” del presidente, éste la aceptará y la promulgará. Es lógico pensar que el presidente publicaría la iniciativa, pues finalmente el fue quien la introdujo en primera instancia en el Congreso, se discutió en foros y reuniones de trabajo con expertos y funcionarios federales y estatales en varias partes del país, y los diputados y senadores panistas ratificaron los cambios realizados. “Es una iniciativa del Ejecutivo, que se trabajó con gente del Ejecutivo”, como lo señalara el actual Secretario de Salud y en esa legislatura diputado panista. Además, el vocero presidencial señaló que la ley del Congreso representaba un avance y que Fox refrendaría el texto. Esto nos haría pensar que efectivamente la iniciativa que le presentó el Congreso a Fox para que la publicara formaba parte de su “conjunto preferido”. Pero Fox vetó la iniciativa. Dos explicaciones se dieron a esto: una que hubo presión de Estados Unidos y otra que las



modificaciones realizadas por los diputados cambiaron sustancialmente la iniciativa de Fox y entonces el veto se justificaba.

A mi juicio, lo que sucedió fue que Fox creía que las “preferencias” de ambos coincidían (es decir, las suyas y las del Congreso) y por eso declaró que publicaría la iniciativa, y fue otro actor el que hizo lo que no hizo Fox, es decir, darse de cuenta de que la iniciativa que le presentó el Congreso no formaba parte de su “conjunto preferido”. Este actor fue Estados Unidos, quien presionó a Fox para que ejerciera su veto, pues la iniciativa a juicio de Washington también despenalizaba el consumo de narcóticos, algo que va en contra de la política prohibicionista estadounidense en materia de drogas. Lo cierto es que – lo supiera o no Fox en un primer momento – los cambios realizados por los diputados (entre ellas la despenalización de ciertas cantidades máximas de drogas para consumo personal, que podría ubicarse a la izquierda del espectro ideológico) efectivamente terminaron por modificar radicalmente la iniciativa de Fox y, en consecuencia, las “preferencias” de ambos actores ya no coincidían. En suma, si Fox hubiera revisado la iniciativa del Congreso probablemente no hubiera declarado que la publicaría.

Ahora bien, ¿por qué escogí la relación Ejecutivo – Legislativo alrededor de ley contra el narcomenudeo como el caso de estudio? En un primer nivel, más general, este caso provee la evidencia de los cambios que se pueden observar en la relación entre ambos poderes; es decir, 1) que las iniciativas presidenciales ahora son modificadas por el Congreso, 2) que se activa el contrapeso del contrapeso (el Congreso) en gobiernos divididos, es decir, la facultad presidencial del veto y, 3) el caso nos permite observar la nueva dinámica en relación al cambio del marco legal: para que éste se de se necesita una condición mínima, es decir, una mayoría pluripartidista que proponga un cambio al marco legal, pero, principalmente, el visto

bueno del presidente. Antes, en el presidencialismo autoritario, el presidente debido a la subordinación del Congreso – posible gracias al autoritarismo y a los poderes partidarios del presidente – era el único actor que modificaba el marco legal, lo que le permitía ser el promotor del cambio social, político y económico; en los gobiernos divididos, la modificación al marco legal depende de una mayoría plural y de que el presidente haga uso o no de sus poderes reactivos: el veto. Esta facultad legislativa le permite al presidente limitar el cambio propuesto por el Congreso; así, además de ser una presidencia promotora del cambio, con el análisis del caso de estudio podemos ver también una presidencia “reactiva” y “defensora” de la estabilidad.

En un nivel más particular, el caso representa un caso paradigmático. Si bien es cierto que la presidencia sigue siendo promotora del cambio, la diferencia con un presidente autoritario estriba en que ahora el presidente tiene que negociar con la oposición representada en el Congreso sus propuestas de cambio político, social, económico, etc. La necesidad de relacionarse y negociar con el Congreso trae consigo varios escenarios posibles. En el primero de estos, el Congreso puede elaborar una propuesta o bien puede modificar una iniciativa presentada por el presidente, sin embargo, las modificaciones a la iniciativa presidencial (o la misma propuesta del Congreso) representan una ganancia para el presidente, por lo que no veta la iniciativa; en el segundo escenario, los partidos políticos pueden elaborar y aprobar una iniciativa y enviarla al Ejecutivo para su promulgación, sin embargo, éste no da su visto bueno y en consecuencia veta la propuesta del Congreso; y en el tercer escenario, el Presidente inicia el proceso legislativo enviando una iniciativa al Congreso donde se hacen modificaciones a su propuesta la cual es finalmente vetada por el propio Ejecutivo. En otros términos, nuestro caso representa un caso límite, en el sentido en que el

presidente veta una propuesta que él mismo envió al Congreso para su discusión y aprobación.

Además, el caso es interesante por varias razones. La primera es que podemos observar la dinámica entre ambos poderes en relación a un tema tan importante como es el del narcomenudeo y el narcotráfico y sus graves efectos en la sociedad. En este sentido, podemos observar cómo ante un problema público que reclama una respuesta urgente (modificando el marco legal), la diferencia entre las posiciones ideológicas entre estos actores traba o cancela o pospone la respuesta al problema del narcomenudeo. De este modo, el caso representa un caso paradigmático en el sentido en que se muestra la tan temida parálisis que puede darse en las relaciones entre Presidente y Congreso. Esto es, los gobiernos divididos no necesariamente generan parálisis y aplazamiento en las respuestas a problemas delicados, sin embargo, hay casos, como el que se analiza en la tesis, que esto efectivamente puede suceder.

La segunda razón tiene que ver con la aparición de un actor más: además del poder Ejecutivo y el Legislativo, Estados Unidos también se involucra en una dinámica que en principio tendría que ser exclusiva de los primeros dos. Esto, como se puede deducir, también es un caso extremo. La aparición del actor externo se debe propiamente al tema en cuestión (tráfico de drogas); es decir, por lo general la injerencia de Estados Unidos no es frecuente, aunque podemos suponer que siempre que se discuta este tema y que se presenten iniciativas y propuestas relativas a la solución del mismo, Estados Unidos aparecerá en escena.

Otra razón que hace peculiar el caso de estudio se refiere a que si bien muestra la utilidad explicativa del modelo del proponente – elector para entender la nueva relación entre el Presidente y el Congreso, también nos permite observar que dicho modelo debe tomar en cuenta la posible intervención de otros actores en la dinámica y

el proceso de cambio a la legislación. Ciertamente, la iniciativa que le envió el Congreso al Presidente para su publicación no formaba parte de su “conjunto preferido”, es decir, las preferencias ideológicas de ambos actores eran diferentes; de hecho, esto fue lo que le permitió a Fox justificar su veto, sin embargo, esta justificación fue posterior a la presión de Estados Unidos para que Fox ejerciera su facultad constitucional de hacer observaciones. Lo que idealmente debería suceder, según el modelo del proponente – elector, es que la causa del veto presidencial sea justamente la diferencia en las posiciones ideológicas del Congreso y el Presidente – lo que significa que la iniciativa del Congreso no forma parte del conjunto preferido del Ejecutivo – y a partir de esta diferencia el presidente justifique y argumente las razones de su veto. Digamos que en nuestro caso hay una distinción entre la causa del veto (la presión de Estados Unidos) y la justificación que el presidente da para ejercer su veto (la diferencia con el Congreso en la dimensión ideológica). Idealmente y en estricto apego a dicho modelo, la justificación y la causa del veto tendrían que coincidir. Probablemente esto hubiera pasado si Fox hubiera leído con atención la iniciativa que le presentó el Congreso y, en consecuencia, no hubiera declarado que publicaría dicha propuesta. En otros términos, si Fox hubiera leído detenidamente el contenido de la propuesta del Congreso se hubiera dado cuenta de que las modificaciones que realizaron los legisladores alteraban sustancialmente el espíritu de su propuesta y, como lo señala el modelo del proponente – elector, hubiera ejercido su facultad de veto y así evitado que otro actor (Estados Unidos) lo presionara y le señalara las consecuencias de publicar la iniciativa del Congreso, es decir, la despenalización de las drogas.

Finalmente, la “nueva presidencia” ha dejado de ser aquella tan poderosa como lo fue en los tiempos de hegemonía priísta. En efecto, el veto presidencial le permite al

presidente limitar el poder de las mayorías, más aún, en nuestro caso Fox rechazó el cambio al marco legal propuesto por la unanimidad de los diputados. El presidente tiene la última palabra sobre los cambios al marco legal en relación a iniciativas que intentan modificar sustancialmente la vida política o económica del país, o en temas prioritarios que conllevan discrepancias ideológicas (como lo es el tráfico de drogas ilegales y la despenalización de éstas). Sin embargo, para que el presidente pueda limitar el poder de las mayorías legislativas, necesita contar con el apoyo de una minoría de un tercio más uno pues como lo indica la Constitución, el veto presidencial puede superarse con una mayoría de dos tercios en cada Cámara.

Las consecuencias que eventualmente puede generar la activación de este recurso legislativo del presidente son la parálisis y la no solución de problemas fundamentales para el país. La iniciativa sobre el narcomenudeo se trabajó durante tres años, se discutió, hubo consenso (mayoritario y unánime) y el presidente, al final, la vetó. El resultado es que hasta la fecha sigue sin modificarse el marco legal para poder combatir conjuntamente – Federación y entidades federativas – el grave problema del tráfico de drogas al menudeo y de los efectos nocivos que éste genera como la corrupción, la violencia y la inseguridad. La democracia pluralista, entonces, también tiene sus inconvenientes.

## **Capítulo 1. Presidencialismo autoritario, transición y cambios en la relación Ejecutivo – Legislativo**

### *El presidencialismo autoritario mexicano*

Por mucho tiempo la presidencia mexicana fue considerada como una de las más poderosas de América Latina. El presidente decidía en la práctica quiénes podían ocupar los cargos en el Congreso y quiénes podían ser gobernadores; gracias a las amplias mayorías en el Senado podía elegir ministros de la Suprema Corte a modo; más aún, la mayor parte de las leyes aprobadas por el Congreso mexicano fueron iniciativas presidenciales, y la gran mayoría de los proyectos enviados por el presidente fueron finalmente aprobados por el Congreso sin modificaciones mayores; los estados y los municipios obedecían en última instancia a los dictados del centro; el presidente podía designar a su sucesor y podía remover a los miembros de su gabinete.<sup>1</sup> En la práctica se anulaba la división de poderes horizontal (el Poder Legislativo y el Judicial subordinados al Ejecutivo) y vertical (estados y municipios subordinados al centro). A estos poderes metaconstitucionales, habría que añadir los poderes anticonstitucionales: la transferencia discrecional en tiempos de campaña electoral de recursos materiales y humanos del gobierno federal al partido oficial, la censura política de los medios masivos de comunicación, principalmente los concesionados: radio y televisión; la vigilancia y en ocasiones la remoción de gobernadores y presidentes municipales, la sustentación de la impunidad a

---

<sup>1</sup> El poder metaconstitucional de la presidencia mexicana se asentó en el indiscutible control del presidente sobre los procesos internos del otrora partido hegemónico; de este dominio presidencial sobre el PRI se derivaban, entre otras cosas, la capacidad del presidente en turno para designar al sucesor, el control sobre la designación y remoción del grueso de los gobernadores de los estados, de los altos cargos del grupo mayoritario del Poder Legislativo y de los presidentes de los principales municipios (Carpizo, 1977; Meyer, 1993 y 1996).

funcionarios que hacían uso indebido de sus atribuciones y privilegios y la represión ilegal de los opositores (Meyer, 1996). La pregunta obligada es, ¿cómo explicar todos estos poderes?

Si bien es cierto que en México existe un régimen presidencial<sup>2</sup>, también es cierto que la misma Constitución establece la división de poderes, es decir, un Poder Judicial y Legislativo independientes y autónomos y, del mismo modo, es una Constitución explícitamente federal en lo que se refiere a la relación entre el gobierno federal y los estados y el autogobierno municipal. ¿Cómo se pasó entonces de un régimen presidencial a una presidencia tan poderosa?<sup>3</sup> ¿Por qué la presidencia de Estados Unidos, por ejemplo, no es tan extraordinariamente poderosa como lo fue la mexicana durante casi todo el siglo XX? ¿Por qué en Estados Unidos el Poder Ejecutivo no se subordinó al Legislativo? La variable que responde y explica estas preguntas es el tipo de régimen político presente en México en la mayor parte del siglo pasado: el autoritario.

---

<sup>2</sup> Las características de todo régimen presidencial según Shugart y Carey (1992) son: a) el jefe del Ejecutivo es electo popularmente, b) son fijos los períodos por los que el Congreso y el jefe del Ejecutivo son electos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre el otro, c) el Ejecutivo decide la composición de su gobierno y d) el Ejecutivo está dotado, constitucionalmente, de facultades legislativas. En el caso del presidente mexicano estas últimas se refieren a la capacidad para iniciar la legislación (aunque no es una facultad exclusiva, excepto en el tema del presupuesto que sólo le compete al presidente aunque la Cámara puede hacer modificaciones ilimitadamente), el poder de veto parcial o total, legislar por decreto en situaciones de emergencia o en materia de salud pública pero sólo con la autorización del Congreso, y la facultad para regular el comercio externo e interno. Además, el presidente no puede disolver la Cámara y tampoco convocarla a sesiones extraordinarias, pues está obligado a convencer a la Comisión Permanente para que sea ésta la que autorice la convocatoria con temas expresamente señalados. Finalmente, en México no existen las figuras del referéndum y plebiscito que podrían darle la oportunidad al Ejecutivo de superar la oposición del Congreso a medidas que juzgara convenientes (Hernández, 2005).

<sup>3</sup> La variable principal que afectó el régimen presidencial que terminó por convertirlo en un presidencialismo autoritario fue la concentración de poder en la presidencia gracias a la existencia de un partido hegemónico bajo su control. Esto significa que hasta la aparición de esta gran concentración de poder, existió un régimen presidencial con un congreso independiente. Esto sucedió en el período que comprende entre 1857 y 1940, en el cual, aunque generalmente el Ejecutivo fue dominante, el Congreso también afirmó por momentos su independencia. La excepción en este período fueron los años del Porfiriato maduro, cuando se decía que muchos legisladores asistían únicamente para completar el quórum (Piccato, 1991). Para una revisión de dicho período de independencia del Congreso ver Casar y Marván (2002) y Weldon (2002).

Una característica esencial de los regímenes autoritarios<sup>4</sup> se refiere a la idea de que el orden representa la piedra angular de la preservación de la sociedad, orden que se sustenta en estructuras tradicionales de control político, en el caso mexicano, en una figura paternalista de la autoridad pública (el presidente). Además, en los regímenes autoritarios las elites tratan de reconciliar este orden social con proyectos de modernización económica que son impuestos, es decir, únicamente la voluntad de las élites interviene en la dirección de dichos cambios profundos (Loaeza, 2000). En el caso de México esto se puede ver con claridad en el proceso de industrialización iniciado en los años cuarenta.<sup>5</sup> Para llevar a cabo estos proyectos modernizadores es necesario el mantenimiento del orden social ya que éste garantiza la seguridad, continuidad y posición de privilegio de las élites en el diseño y puesta en marcha de las decisiones que guían el proceso de cambio. De este modo, la importancia del orden social y el monopolio político de las élites justifican la represión y/o la neutralización de las demandas de participación y representación de otros grupos sociales. Esto último significa que la legitimidad de dichos regímenes no viene por el lado de la competencia electoral y el sufragio universal; más bien se trata de una legitimidad por gestión (eficacia en el mantenimiento del orden público, el desempeño de las funciones administrativas del Estado y la transformación de la economía) (Ídem).

---

<sup>4</sup> Según Linz, los elementos que definen los regímenes autoritarios son: un pluralismo político limitado y no representativo, la existencia de mentalidades distintivas, una movilización política limitada tendiente a la no participación y la concentración del poder en un líder o en un grupo reducido quienes lo ejercen dentro de límites mal definidos pero predecibles (Linz, 1975).

<sup>5</sup> “La élite política a partir de 1940 estaba convencida de que una burguesía nacional y nacionalista era factor indispensable del desarrollo; en consecuencia, puso en práctica políticas proteccionistas e introdujo subsidios tendientes a favorecer la acumulación del capital” (Loaeza, 2008a: 32). En el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946) las demandas de los sectores populares empezaron a perder peso dentro del discurso oficial y, principalmente, dentro de la lista real de las prioridades del régimen. La razón era la necesidad de apoyar una acumulación rápida de capital a través de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo que llevó a que las políticas de gasto del gobierno dieran preferencia a las demandas y necesidades del capital sobre las del resto de los sectores sociales, excluida la élite política. De este modo, la subordinación política de los sectores populares era una condición necesaria del proyecto económico que las élites modernizadoras instauraban (Meyer, 1989).



De lo anterior se desprende que la concentración de poder político es otra característica de los regímenes autoritarios. Tal concentración puede beneficiar a una sola persona – el emperador, el caudillo, el presidente de la república – o a una organización – normalmente un partido político. No obstante, en dichos regímenes no desaparece la distinción entre élites económicas y políticas; en realidad, esa forma de organización está asociada a economías capitalistas, o cuando menos mixtas. Lo distintivo del ejercicio del poder en el arreglo autoritario es que el Ejecutivo ostenta una preeminencia absoluta en relación a cualquier otra instancia de gobierno, y goza de una amplia autonomía frente a cualquier otro actor político poderoso, como pueden ser las élites económicas, sindicales o sociales (Ibíd., p. 8). En las democracias pluralistas la vigencia de la representación y de la participación garantiza la inclusión de todos los ciudadanos por la vía de las elecciones o de la negociación parlamentaria, que son los mecanismos mediante los cuales los gobernados ejercen control sobre la autoridad. Por el contrario, en los regímenes autoritarios uno de los principios fundamentales es el de la exclusión (o la inclusión subordinada) de los actores sociales y de la sociedad en general, pues esto garantiza la concentración de poder y un amplio margen de autonomía del poder en el proceso de toma de decisiones (Ibíd., p. 9).

La subordinación de las fuerzas locales y la consecuente concentración de poder político en el partido oficial en 1929 (con la creación del Partido Nacional Revolucionario, PNR), junto con la subordinación de los principales actores sociales (obreros, campesinos, militares) con Cárdenas y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), facilitaron que el partido oficial no tuviera competidores reales (la irrelevancia de la oposición), pues la mayoría de los actores sociales estaban representados en este partido<sup>6</sup>. El pluralismo político limitado se logró gracias a la coerción y el control de la

---

<sup>6</sup> Este aglutinamiento de la mayoría de las fuerzas locales relevantes del movimiento revolucionario en una misma organización imposibilitó el surgimiento de opciones partidistas de fuerza real y permanente

participación que ejercía la presidencia, la cual decidía quién y hasta qué punto podía entrar en la arena política formal.<sup>7</sup> Como es evidente, el resultado de este pluralismo político limitado se reflejaba en grandes mayorías del partido oficial en el Congreso. Al principio el control de la participación era necesario para poner fin a la violencia por la disputa por el poder, disputa que será posteriormente controlada y al interior del partido y, después, este control era necesario además para darle autonomía a las élites en la toma de decisiones con lo que se aseguraba su status de privilegio en la imposición de los proyectos de la economía.<sup>8</sup> La casi inexistente oposición<sup>9</sup> era entonces el resultado del hecho de que sólo ganó *una* coalición revolucionaria que se imponía controlando la participación política – concretamente era la voluntad presidencial la que se imponía mediante la violencia y el fraude –, primero para conseguir y mantener el orden y la estabilidad del país con la creación del PNR y,

---

que generaran competencia y, en consecuencia, retardó la formación del caldo de cultivo para la generación de oposición institucionalizada. No obstante su origen, el fortalecimiento posterior del partido requería la eliminación de los componentes regionales que lo alimentaron (cacicazgos y partidos locales) y la transferencia de sus recursos políticos a una sola instancia de dirección y ejecución (el PNR). De este modo, dichos actores aceptaron nuevas reglas del juego; la primera vez lo hicieron para sustituir la violencia como vehículo de acceso al poder y la segunda, para renunciar en gran medida a su autonomía política (López Rubí, 2006).

<sup>7</sup> Un claro ejemplo de cómo el presidente era quien de facto controlaba los procesos electorales se encuentra en el testimonio de Miguel de la Madrid, quien siendo presidente fue el responsable de que no se dieran a conocer los primeros resultados electorales que iban llegando en las elecciones del 6 de julio de 1988 debido a que la votación de algunos estados era contraria al PRI, por lo que De la Madrid autorizó que no se dieran resultados parciales. Este mismo testimonio es útil para mostrar cómo era el presidente quien decidía quiénes podían acceder al poder y en qué medida. Según De la Madrid había que “destruir” a Cárdenas y a sus seguidores porque no representaban un beneficio para el país. “Yo estoy convencido [afirma De la Madrid] de que hice bien en no dejarlos llegar”. Ver Martha Anaya (2008), *1988: El año que calló el sistema*, México, Debate.

<sup>8</sup> “El autoritarismo mexicano del período de crecimiento económico de la posguerra se justificaba como etapa transitoria de una evolución ascendente hacia la modernidad, que hubiera podido verse obstaculizada por un participación política libre y plural. Los riesgos de inestabilidad derivados de posibles conflictos y fragmentaciones producto de la competencia por el poder eran excusa suficiente para que la despolitización se instalara como rasgo característico de la sociedad mexicana de esa época. Así, la función de las elecciones no era expresar la complejidad política de la sociedad, ni siquiera sus preferencias ideológicas, sino renovar simbólicamente el compromiso de largo plazo del sistema con la democracia” (Loaeza, 2008a: 46).

<sup>9</sup> Los límites que el sistema autoritario imponía a la acción de los partidos de oposición eran más o menos claros: éstos podían usar ciertas tribunas públicas para impugnar y poner en duda la legitimidad y la acción gubernamentales, pero no podían aspirar a ocupar más puestos de elección popular que aquellos que el partido oficial y el gobierno decidían otorgarles y que eran siempre secundarios (Meyer, 1989). Antes de 1988 el PRI sólo había cedido a la oposición un escaño en el Senado; en la Cámara de Diputados, entre 1946 y 1961, el PRI ganó en promedio el 95 por ciento de todos los escaños y entre 1964 y 1976 obtuvo el 82 por ciento (Weldon, 2002).

posteriormente, para que las élites mantuvieran el poder y su condición de privilegio en la puesta en marcha de los proyectos pretendidamente modernizadores.

Además, en el caso mexicano el partido hegemónico fue un instrumento que utilizó el presidente en turno para tener dominio sobre la federación y el Congreso. Los llamados poderes metaconstitucionales de la presidencia mexicana tenían como base el control del presidente sobre los procesos internos del partido oficial. Desde 1940 ese dominio presidencial sobre el partido en el poder permitía a cada uno de los presidentes designar a los altos cargos del grupo mayoritario del Congreso, a la totalidad de los gobernadores de los estados (hasta 1989, cuando el Partido Acción Nacional gana Baja California) y sobre todo a designar a su sucesor (Meyer, 1996).

Independientemente de las facultades de las que goza el presidente según la Constitución (algunos autores como Carpizo hablan de amplios poderes constitucionales, otros como Mainwaring, Shugart y Carey, señalan que según la Constitución el presidente mexicano es débil en comparación con otros presidentes de América Latina<sup>10</sup>), la fuente del poder presidencial se encontraba en el control que el presidente tenía del partido oficial, más aún, de un partido que no tenía competidores. Es a partir de la segunda mitad del sexenio de Cárdenas (1934-1940) cuando final y definitivamente (recordemos que Obregón también era el líder de la coalición

---

<sup>10</sup> La escala de Shugart y Carey comprende dos dimensiones: la del poder de legislación (compuesta por veto, decreto, facultad exclusiva para iniciar leyes, iniciativa presupuestal y referéndum), y la autoridad sobre el gabinete (compuesta por variables como la capacidad para designar y destituir gabinetes, verse sometido a la censura del Congreso y la posibilidad de disolverlo). En la primera dimensión, México resulta menor a países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Corea del Sur, Paraguay y Uruguay y superior a Estados Unidos únicamente por tener veto parcial, algo con lo que no cuenta el Ejecutivo de Estados Unidos. En la segunda dimensión, México se coloca debajo de Chile y Paraguay y en el mismo rango que países como Brasil, Argentina, Costa Rica, Corea del Sur, Panamá o Sri Lanka. En esta dimensión México se sitúa un punto arriba de Estados Unidos debido a la intervención del Congreso para ratificar el gabinete (Shugart y Carey, 1992). En la comparación hecha por Mainwaring y Shugart, el ejecutivo mexicano resulta con muchos menos poderes que regímenes presidenciales como los de Brasil, Chile y Colombia que cuentan con veto total y parcial, decreto, introducción exclusiva de leyes e incluso pueden convocar referéndum para superar las negativas del Congreso; del mismo modo, el régimen presidencial mexicano no es tan poderoso como el argentino que cuenta con veto parcial y decreto, o el ecuatoriano, que cuenta con decreto, veto total y referéndum (Mainwaring y Shugart, 1977).

revolucionaria cuando fue presidente de 1920 a 1924) el presidente es también el líder de facto del partido, esto tras vencer y mandar al exilio al “Jefe Máximo”, el general Calles, en abril de 1936. Lo que sucedió a partir de esta simbiosis fue la extraordinaria concentración de poder en el presidente colocando a esta institución como el centro del escenario político y la única fuente de recursos políticos.

Los poderes metaconstitucionales del presidente y ciertas prácticas – el fraude electoral, principalmente – impidieron en el inicio del régimen, el libre juego de partidos. Al principio la oposición no tenía oportunidad real de ejercer el poder en los estados y menos nacionalmente. Su existencia en los tiempos de la hegemonía del PRI tenía algo de fantasmagórica pero necesaria para la legitimidad del régimen. El instrumento principal del gobierno para preservar el dominio del partido era, fundamentalmente, la ley electoral. (Meyer, 1989).

Pero, en concreto, ¿cómo pudo el Poder Ejecutivo subordinar al Legislativo? ¿Cómo eran las relaciones entre ambos poderes en el presidencialismo autoritario? A pesar de todas sus facultades constitucionales<sup>11</sup>, el Congreso del México posrevolucionario aparece como una institución subordinada y débil. Los legisladores raramente eran el origen de las iniciativas de ley aprobadas y en general eran pocas las veces en que las iniciativas presidenciales sufrían alguna modificación; además, las iniciativas presidenciales representaban la mayoría de la legislación que era aprobada – regularmente por unanimidad. ¿A qué se debió esto? La causa de que el Congreso abdicara de sus funciones principales (representar a la población, elaborar leyes y actuar como contrapeso del Ejecutivo) tiene que ver con la penetración del Ejecutivo en la función de representación en el Congreso.

---

<sup>11</sup> Según Casar (2001) y Hernández (2005) la facultad que tiene el Congreso para legislar es lo suficientemente amplia y, de las tres ramas de gobierno, el poder legislativo es el que cuenta con el mayor número de prerrogativas en las esferas económicas, político – administrativas, judicial y social.

En efecto, como sostiene Casar (1996) el Ejecutivo llevó a cabo dicha penetración de modo tal que se aseguraba para sí mismo el apoyo de grandes contingentes de legisladores e hizo que el interés de los parlamentarios residiera en actuar no como un contrabalanceador del Ejecutivo sino como un aliado permanente de este último. Para lo primero, el Ejecutivo interfirió y se apropió de las reglas y prácticas para elegir el Congreso, es decir, la estructura de las decisiones electorales, que le permitió controlar el número y el tipo de participantes en la competencia electoral, determinar el tipo de representación a adoptar y decidir sobre los resultados electorales y su “legalidad”.

Pero, ¿cómo pudo el Ejecutivo apropiarse de la legislación partidaria y electoral? Más aún, ¿cómo pudo apropiarse el Ejecutivo de la estructura no sólo de las decisiones electorales, sino de cualquier ámbito? La respuesta es lógica: de un modo autoritario. Sólo hubo *una* élite revolucionaria ganadora que se impuso mediante la fuerza. En efecto, excluyendo a los actores sociales, neutralizando y controlando las demandas de participación y representación de los grupos sociales ajenos a las élites revolucionarias, la competitividad en el sistema de partidos se vio severamente restringida. Al principio mediante la violencia<sup>12</sup> y por medios políticos e ilegales como la represión a los opositores, el fraude (anulación de boletas, saqueo de urnas, presiones a los electores posibles, adulteración de paquetes electorales, etc.) y después por medios legales, con la aprobación de la Ley Electoral de 1946<sup>13</sup>, la manipulación

---

<sup>12</sup> El ejemplo clásico de cómo se ejercía la violencia para mantener el control de la participación política es el libro autobiográfico (*Memorias*, 1984) del otrora diputado, senador y gobernador de San Luis Potosí, Gonzalo N. Santos, testigo y pieza clave en los inicios del PRM y la consolidación del PRI como partido hegemónico. Por ejemplo, en la elección de 1940, Santos se encargó de combatir a sangre y fuego a los almanistas en la Ciudad de México.

<sup>13</sup> En la ley de 1918 todo el peso de la organización y vigilancia de los comicios recaía sobre las autoridades municipales y sobre los mismos electores, partidos y candidatos. La Federación en general, y el Ejecutivo en particular, prácticamente no tenían injerencia en el proceso. Además, según la misma ley, no se otorgaba la denominación “partido político” a ninguna organización y únicamente se limitaba a señalar que si los “partidos políticos” querían intervenir en las funciones de vigilancia debía cumplir con requisitos como haber sido constituido por asamblea formal de 100 o más ciudadanos, contar con un

de los resultados electorales y las decisiones relacionadas con quién podía participar y cómo podía llevarse a cabo la participación fueron colocadas bajo el control de la presidencia. De este modo se establecieron las características principales del sistema de partidos y del sistema electoral: centralización de los procesos políticos y electorales en instituciones controladas por el poder Ejecutivo, un sistema de partidos con pocas posibilidades para la oposición de obtener una parte sustancial del poder y manipulación sistemática de las elecciones.

Con base en el estrechamiento de las condiciones de competencia y participación, el establecimiento de condiciones marcadamente desiguales y la obtención del control sobre las instituciones encargadas de organizar las elecciones, se aseguró que el Congreso estuviese formado por amplias mayorías del partido del presidente (Casar, 1998). El sistema de partidos resultante se caracterizó por la existencia de un partido hegemónico, un sistema en el que no era posible que ningún otro partido se opusiera con efectividad al partido oficial.

La inexistencia de una oposición relevante, resultado del control de la participación que ejercía la presidencia, se reflejaba así en el Congreso donde había mayorías aplastantes priístas. Desde 1946 hasta 1963 los escaños de la oposición en la

---

programa político y de gobierno, no llevar denominación religiosa o racial y registrar sus candidaturas en los plazos fijados por la ley; además, los partidos políticos no eran los canales únicos para presentar candidaturas a puestos de elección popular. La ley permitía a cualquier ciudadano registrarse como candidato independiente a una diputación, senaduría o a la misma presidencia de la República, con la única condición de cumplir con los requisitos de elegibilidad y contar con el apoyo firmado por 50 ciudadanos. En contraste con todo lo anterior, la Ley Electoral Federal de 1946 centralizó prácticamente toda la organización y vigilancia de los comicios en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas federales como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral. La primera se integraba con dos comisionados del Poder Ejecutivo, un comisionado de la Cámara de Diputados, uno del Senado y dos comisionados de partidos, esto lógicamente significaba el control del gobierno federal, del PRI y del presidente en turno. Por otro lado, esta ley de 1946 proscribió las candidaturas independientes (sólo los partidos podían registrar candidatos); sólo podían recibir la denominación de “partido político” y participar en elecciones, los partidos políticos que obtuvieran su registro ante la Secretaría de Gobernación. Para obtener dicho registro se necesitaban 30,000 afiliados en todo el país, distribuidos con un mínimo de 1,000 ciudadanos en dos terceras partes de las entidades federales. Así, las características esenciales de la ley de 1946 se refieren a la centralización de la organización y vigilancia de los comicios y la exclusión de la participación electoral a las organizaciones que no asumieran la forma de partido político nacional con registro (Molinar, 1991).

Cámara de Diputados no pasaron de 4.7 por ciento. De 1963 a 1978 tuvo 17 por ciento; de 1979 a 1987, la presencia de la oposición alcanzó el 26.3 por ciento en promedio de los escaños. Hasta 1988, cuando la oposición obtuvo 48 por ciento de los escaños, el PRI no sólo tenía la mayoría absoluta para aprobar todas las leyes, sino que también contaba con la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución (Casar, 1996).

Sin embargo, todo esto no era suficiente para conseguir la subordinación del Congreso, también fue necesario que el presidente controlara ya no la composición del Congreso sino el comportamiento “adecuado” de sus miembros; es decir, debían existir los medios para que fuera del interés de los congresistas actuar como lo quería el Ejecutivo y entre estos medios destacaban: la existencia de un partido centralizado capaz de controlar las nominaciones; la concurrencia en una sola persona tanto del liderazgo de facto del partido como de la presidencia de la República y la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores.<sup>14</sup>

Además, la subordinación del Congreso también le permitía al Ejecutivo mantener amplios sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones. En efecto, la concepción del Estado que se afianzó – y que sirvió de justificación a las élites revolucionarias – a partir de la posrevolución fue la de un Estado transformador (Loeza, 2008). Según esta concepción el Estado es el único representante de la nación e intérprete último del interés general y, por consiguiente, posee una autonomía inapelable y cumple sus tareas con base en su propia lógica de expansión y continuidad. Dentro de esta concepción le corresponde al Estado la definición de los

---

<sup>14</sup> Con la prohibición de la reelección los diputados y senadores perdieron los incentivos para ser sensibles a los intereses de los electorados locales; debido al control de los procedimientos de nominación, el presidente determinaba el futuro político de los congresistas una vez terminados sus mandatos y en consecuencia los incentivos de los congresistas se alinearon con los del presidente (Weldon, 2002).

objetivos sociales y la estrategia para alcanzarlos sin la intervención de órganos de representación de intereses particulares, es decir, el Congreso.

El propósito del Estado posrevolucionario no era sólo la formación de la nación, también era la de ser agente clave de modernización económica y el referente central de cohesión social. Los recursos con los que contaba el Estado para esta cohesión eran el partido hegemónico que tenía a su cargo la organización de la representación y de la participación de la sociedad y la ideología asociada con la Revolución mexicana. Dentro de los distintos componentes de esta ideología destacaba la creencia de que la naturaleza democrática del Estado estaba vinculada a la extensión de su autoridad en la sociedad para administrar y distribuir oportunidades y recursos a la misma. De este modo, la legitimidad del Estado no venía por el lado del sufragio universal sino que estaba fundada en el éxito económico (Loeza, 2008b).

Con un Congreso subordinado el presidente ampliaba sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones para poder llevar a cabo sus proyectos sociales y económicos. El presidente como representante de la nación era el agente principal de las decisiones que buscaban los cambios sociales y económicos que el país necesitaba. La intervención estatal en diferentes ámbitos de la vida social era vista como un instrumento para la creación de condiciones de mayor igualdad social (Ídem).<sup>15</sup> En el

---

<sup>15</sup> Según Loeza (1999), el “consenso nacionalista” – a partir de 1940, los llamados de la élite en el poder a la unidad nacional sustituyeron las invitaciones a la unidad revolucionaria, con el propósito de alentar, en los antiguos adversarios del proceso centralizador (“las clases medias”), una participación limitada en el proyecto del México moderno – contribuyó a justificar el conformismo político por medio de la elaboración y difusión de una versión oficial de la historia de México cuya noción central era la continuidad. En ella la evolución del país aparecía como un proceso acumulativo de luchas cuyos objetivos invariables habían sido integrar la nación e instaurar la democracia. La historia se interpretaba entonces como una sucesión coherente de acontecimientos cuyo fin último es una sociedad democrática, equilibrada y desarrollada. El Estado se convertía en el único representante del proyecto de democracia mexicana. El consenso nacionalista en la educación nacional fue denominado la “mexicanidad”, y se reducía a la exaltación del patriotismo. En este sentido, las autoridades educativas definían sus objetivos en estos términos: consolidar la unidad nacional, estructurar un sistema funcional adaptado a la evolución social del país y organizar un sistema educativo que considere también “las prácticas políticas, las costumbres y tradiciones de los mexicanos y principalmente su ideario político definido por nuestra Constitución en la que aparece consignada la estrella polar del orden moral, tal como lo garantizan las libertades de la democracia” (SEP, 1948, citado en Loeza, 1999: 173). Así, según Loeza



autoritarismo, como se señaló, hay un monopolio político por parte de las élites y un control de la participación que buscan generar espacios de autonomía para las mismas élites, y en el caso concreto de México, a quién estuviere hasta arriba de la pirámide en la estructura del poder: el presidente.

Así, la existencia de un partido gubernamental hegemónico que mantuvo el poder casi todo el siglo XX aunada a una presidencia sin contrapesos reales (Poder Legislativo, Judicial y la Federación) son dos elementos centrales que permiten calificar a México como un sistema de pluralismo político limitado, que es otra manera de referirnos a un sistema autoritario (Meyer, 1989).

En suma, ¿por qué el Ejecutivo pudo subordinar al Legislativo? Primeramente, la justificación de esta subordinación tiene que ver con la concepción del Estado transformador posrevolucionario, según la cual el Estado representa a la nación (y en el presidencialismo autoritario además se partía de la premisa de que el presidente encarnaba a la nación<sup>16</sup>) y le corresponde la definición de los objetivos sociales y la estrategia para alcanzarlos sin la intervención de órganos de representación de intereses particulares (el Congreso). Con un Congreso subordinado, el Ejecutivo ampliaba sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones en relación a los cambios sociales y económicos necesarios que nos acercarían al ideal democrático.

---

(Ibid.: 117), la escuela mexicana quedó definida como una institución cuyo objetivo era mantener la tradición política nacional, que formaba parte de las luchas populares que perseguían la creación de la patria mexicana, la independencia política y económica, el establecimiento de un régimen democrático y la instauración de normas de justicia social. La escuela debía ser el centro de formación de la conciencia ciudadana, y ya no el de la conciencia social como se había propuesto en 1934.

<sup>16</sup> “La expresión concreta de la autonomía estatal era un Ejecutivo que concentraba el poder político, y lo ejercía dentro de amplios márgenes que admitían decisiones arbitrarias, tomadas por gobiernos que no tenían que responder ante ninguna instancia” (Loeza, 2008a: 52). Como lo señalara Octavio Paz: “Una característica notable del Estado mexicano es: a pesar de que ha sido el agente cardinal de la modernización, él mismo no ha logrado modernizarse enteramente. En muchos aspectos, especialmente en su trato con el público y en su manera de conducir los asuntos, sigue siendo patrimonialista. En un régimen de este tipo el jefe de gobierno – el Príncipe o el Presidente – consideran al Estado como su patrimonio personal” (Paz, 1978: 40 – 41).

¿Cómo se logró dicha subordinación? Mediante el control que el Ejecutivo tenía de la composición del Congreso y el comportamiento de los miembros del mismo. Para lo primero fue necesario que se apropiara de un modo autoritario de la estructura de decisiones en general y, en particular, de las decisiones electorales. Esto se pudo llevar a cabo gracias a la cooptación, a medios ilegales – violencia, fraudes, represión de la oposición, neutralización y control de las demandas de participación y representación de los grupos ajenos a las elites revolucionarias, – y por medios legales como la Ley electoral de 1946. Lo segundo pudo conseguirse gracias a la existencia de un partido centralizado capaz de controlar las nominaciones; la concurrencia en una sola persona tanto del liderazgo del partido como de la presidencia de la República y la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores. Finalmente, a esto hay que añadirle el control que se ejercía de los medios masivos de comunicación: prensa, radio y televisión. Por la vía del control del mercado de papel, de la publicidad oficial, dádivas y concesiones a radioemisoras y televisoras, la presidencia mexicana controlaba con gran éxito la información política en el grueso de los medios masivos de información (Meyer, 1993).<sup>17</sup>

### ***La transición y los cambios en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo***

Debido a las peculiaridades del régimen político mexicano de gran parte del siglo XX, es decir un régimen autoritario caracterizado por la existencia de un partido

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, la sumisión de la televisión a la voluntad presidencial se puede resumir citando las palabras que en 1991 expresara Emilio Azcárraga Milmo presidente de Televisa: “Este consorcio televisivo se considera parte del sistema gubernamental y como tal apoya las campañas de los candidatos priistas. Lo he dicho públicamente, somos parte del sistema y el Presidente de la República es el jefe máximo que tenemos” (*Unomasuno*, 30 de julio de 1991). Para profundizar en el tema del control presidencial sobre los medios de comunicación y en particular sobre la prensa ver Vicente Leñero (1978), *Los periodistas*, México, Joaquín Mortiz, también ver Héctor Aguilar Camín (1992), *La Guerra de Galio*, México, Cal y Arena. También puede revisarse el reciente libro *1968 – 2008. Los silencios de la democracia* coordinado por Eduardo Cruz (2008).

hegemónico y la concentración de poder en la presidencia que le permitía a ésta controlar la participación política por medio de la cooptación, la violencia, la represión y el fraude, el cambio político o el camino para avanzar hacia la democracia requería dos tareas fundamentales: conseguir la consolidación y el desarrollo nacional de partidos políticos y la creación de leyes e instituciones que garantizaran elecciones limpias y equitativas.

No es de extrañar, entonces, que el debate, las negociaciones y la liberalización política se concentrara en las reglas electorales y la importancia de los partidos políticos. En este sentido, las reformas a la legislación electoral fueron parte medular de la transición, entendida ésta como el paso de un régimen de partido hegemónico a un pluripartidismo. Lo que sucedió fue que, gracias a estas modificaciones en las reglas electorales, el pluralismo político pudo instalarse en el Congreso, constituyéndose éste en un contrapeso real del presidente. En particular, nos referimos a las reformas de 1977, 1986, 1990 y 1996, que permitieron en un primer momento, como lo señala Woldenberg (2006), la incorporación de la izquierda en la política electoral y, posteriormente, el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los partidos y al Poder Ejecutivo, hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y posteriormente la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política hasta el diseño de formulas de integración que restaron los márgenes de infra y sobrerrepresentación entre votos y escaños y la mejoría en las condiciones de competencia.

Si bien en estos cambios jugaron un papel importante los partidos de oposición (principalmente en las reformas de 1990 y 1996) y su capacidad de negociar con las

élites autoritarias, la transición e incluso muchas de estas victorias en el terreno electoral no pueden explicarse sin los movimientos sociales que retaron al régimen priísta, siendo el más importante de ellos, indudablemente, el movimiento estudiantil del 68. Como señala Ortega (2008) durante los años 70, 80 y 90, el propósito del partido gobernante era canalizar el descontento de la oposición en las calles al ámbito electoral, es decir, controlar a la oposición, no democratizar el sistema político, sin embargo, el proceso de liberalización tuvo como consecuencia no intencionada el fortalecimiento de la oposición.

Pero no sólo fueron estos movimientos los que generaron presión y descontento social que terminaron por debilitar a las élites, también es preciso subrayar la importancia de las crisis económicas que generaron un ambiente adverso y provocaron que la población cuestionara la capacidad del partido hegemónico para conducir los hilos del país. En 1976, 1982, 1985 y 1994, el país sufrió graves crisis económicas que debilitaron el poder de la élite autoritaria y redujeron drásticamente el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. La pobreza y concentración del ingreso aumentaron y las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa, no hicieron nada por un ajuste equitativo, lo que dividió al PRI y aumentó las tensiones en la sociedad (Ortega, 2008). Así, antes de hacer mención al contenido general de las reformas electorales señaladas, revisemos los retos al régimen autoritario que terminaron por debilitar su poder teniendo como resultado que la oposición estuviera en condiciones de ampliar sus espacios de negociación.

Movimientos como el de los ferrocarrileros<sup>18</sup> a finales de los 50, el navismo y el movimiento de los médicos y estudiantes en los 60 y el de los trabajadores eléctricos en los 70 fueron enfrentados por el gobierno con represión, cooptación y en algunos

---

<sup>18</sup> También hubo varios “movimientos electorales” que se opusieron al partido oficial: el de Vasconcelos en 1929, Almazán en 1940, Ezequiel Padilla en 1946 y la oposición henriquista en 1952.

casos violencia. A finales de la década de los 50 los trabajadores de los ferrocarriles, petróleo y teléfonos intentaron combatir el “charrismo”, es decir, los sindicatos cooptados por el gobierno, y luchar por la democracia al interior de los sindicatos. En un principio, el Estado buscó cooptar al movimiento de los ferrocarrileros, sin embargo, cuando las exigencias y el poder de los líderes de oposición amenazaba al régimen, se reprimió al liderazgo independiente. Miles de ferrocarrileros fueron detenidos, mientras que el ejército ocupó gran parte de las instalaciones ferroviarias. Aproximadamente diez mil trabajadores perdieron sus empleos. Los líderes de este movimiento, que intentó romper la estructura corporativista o democratizarla, estuvieron presos hasta 1970 (Ortega, 2008; Carr, 1996).

En los 60 el navismo (movimiento encabezado por Salvador Nava) reaccionó en contra del cacique priísta de San Luis Potosí, Gonzalo N. Santos. Después de haber ganado las elecciones en la capital potosina en 1959 apoyado por una amplia coalición (Unión Cívica Potosina) y tras vencer al candidato priísta, en enero de 1961 Nava contendió por la gubernatura de ese estado; sin embargo, durante la campaña el gobierno intentó cooptar a los miembros del movimiento y hubo violencia contra los navistas. El 2 de julio de 1961 sucedió lo esperado: un fraude electoral que dio la victoria al candidato del PRI. Tras las protestas de los navistas, siguieron la represión y la violencia por parte de la policía y el ejército. Nava y cuarenta y nueve navistas fueron arrestados (Ortega, 2008).

El movimiento de los médicos y estudiantes de medicina de mediados de los años cincuenta buscaba mejores condiciones de trabajo además de la creación de organizaciones laborales autónomas al Estado. Al igual que el movimiento de los ferrocarrileros y los navistas, el movimiento de los médicos fue reprimido. El 26 de agosto de 1965 la policía rompió el paro de los doctores en el hospital 20 de noviembre

y más de quinientos doctores fueron despedidos (Pozas Horcasitas, 1993). Del mismo modo, el movimiento de los electricistas (1962 – 1972), que buscaba sindicatos más independientes y democráticos fue reprimido por el gobierno de Luis Echeverría (Ortega, 2008).

De todos estos movimientos, indudablemente, el que representó un punto de inflexión fue el movimiento estudiantil. En efecto, entre otras cosas, el movimiento estudiantil del 68 (que se da en un contexto donde la sociedad mexicana es más urbana, está más educada e informada como resultado de la industrialización iniciada a partir de los años cuarenta del siglo pasado<sup>19</sup>) transforma las relaciones Estado – sociedad pues un sector de ésta deja de ser débil, apática y poco interesada en los asuntos públicos. En 1968, los estudiantes (un sector de las clases medias) cuestionaron la base misma del sistema político autoritario (Loaeza 2008a; Woldenberg, 2000).

Como se señaló anteriormente, una de las características del Estado posrevolucionario autoritario fue la necesidad de controlar la participación social con la finalidad de que las elites pudieran, en primer lugar, mantenerse en el poder y, posteriormente, tener márgenes de autonomía para llevar a cabo los proyectos modernizadores que pretendidamente tendrían como resultado mayor igualdad social. Se justificaba el control y la neutralización de las demandas de participación política pues se argumentaba que esta última podría generar conflicto y, en consecuencia, inestabilidad en el sistema político que dificultara o hiciera posible la realización de

---

<sup>19</sup> Entre 1940 y 1970 el país perdió su aspecto predominantemente rural – el número de centros urbanos aumentó de 55 que había en 1940 a 178 en 1970; la industria se convirtió en el sector productivo más importante, apoyada por el desarrollo de la energía, de nuevas tecnologías y la expansión del sistema educativo – a partir de los 60, se multiplicó el número de alumnos en la educación primaria, la escuela media se masificó y aumentaron las oportunidades de enseñanza superior al crearse universidades estatales y tecnológicos regionales; la población casi se triplicó, y la estructura del empleo se hizo más compleja (Loaeza, 2008a: 15 – 39).

los cambios sociales y económicos que el país necesitaba y, en última instancia, que hiciera posible la democracia.

Lo que buscaba el movimiento estudiantil era limitar la autoridad del Estado, cuestionar la autonomía estatal que implicaba decisiones arbitrarias y unilaterales tomadas por gobiernos que no tenían que responder ante ninguna otra instancia, por ejemplo, la sociedad. El movimiento era un conflicto político entre el gobierno y grupos de ciudadanos que pretendían hacerse escuchar y obligar al gobierno a ceñirse a la ley; de este modo, con el movimiento del 68 llegaba a su fin una larga etapa en la historia del sistema político que se caracterizaba por una autonomía estatal que fundamentalmente consistía en que la autoridad sólo era responsable de sus decisiones ante sí misma (Loeza, 2008a). Aunque este fenómeno no condujo de inmediato a un aumento en la participación electoral, efectivamente sí modificó valores y comportamientos sociales – surgió una “nueva sensibilidad cívica” según Luis Salazar (2001) – y este cambio no se resolvió en una mera rebelión cultural, sino que a mediano plazo provocó un reordenamiento de las alianzas del Estado y de ahí la alteración del sistema político (Cansino, 2000; Woldenberg *et al.*, 2000; Loeza, 2008a). En la medida en que la participación y la organización independientes fueron reconocidos como valores compatibles con la estabilidad, e incluso necesarios para su mantenimiento o superiores a ella, las clases medias se desplazaron de la posición esencialmente pasiva de grupos de referencia social que ocupaban desde los años cuarenta hacia la de auténticos interlocutores del poder (Cansino, 2000; Loeza, 2008a).

La represión del movimiento estudiantil provocó que diversos grupos tomaran las armas como única vía para democratizar al país. En 1973 y 1977, el gobierno implementó una serie de reformas electorales procurando traer a la oposición de

izquierda de regreso al sistema político. Como señala Ortega (2008), la represión de 1968 y las guerrillas que le siguieron hicieron evidente que nuevas fuentes de legitimidad eran necesarias para el régimen y la cuestión electoral se convirtió en una forma de canalizar las exigencias de democratización de los estudiantes en 1968, el movimiento sindical independiente de los años 70 y diferentes grupos de las clases medias.

La dinámica participacionista que originó el movimiento estudiantil encontrará un nuevo y definitivo impulso con la expropiación y nacionalización de la banca en el año 1982 que fue la manera en que el presidente López Portillo respondió a la crisis de dicho año. En la decisión autoritaria de éste, algunos empresarios del norte del país vieron una repetición de lo que unos años atrás habían vivido con la expropiación de tierras en Sonora llevada a cabo por Luis Echeverría: se trataba de decisiones absolutamente autónomas, arbitrarias y unilaterales de las élites del centro sin tomar en consideración a las élites de la periferia. Ante esto, algunos empresarios del norte empiezan a movilizarse por la vía electoral utilizando al PAN como instrumento de su dinámica participacionista para desafiar el monopolio del PRI en el ámbito municipal<sup>20</sup>.

Posteriormente, Cuauhtémoc Cárdenas canalizó el descontento social producido por una nueva crisis en 1985 y la inoperancia gubernamental en la capital frente al caos producido por el terremoto de ese mismo año – situación que orilló a la sociedad a agruparse al margen del partido oficial que fue incapaz de cumplir con sus funciones de agente de intermediación y gestoría (Loaeza, 2008b) – que le permitió cimbrar a las élites autoritarias en las elecciones de 1988, las cuales tuvieron que recurrir al fraude para mantener el poder ante la embestida de la izquierda (Salazar,

---

<sup>20</sup> En 1983 los candidatos panistas consiguieron la victoria de la presidencia municipal de Chihuahua (Luis H. Álvarez), Ciudad Juárez (Francisco Barrio) y Durango (Rodolfo Elizondo). Posteriormente, el PRI perdería en 1989 por primera vez una elección para gobernador (Baja California).



2001). El Frente Democrático Nacional representaría el desafío más importante al régimen desde la movilización estudiantil de los 60. La falta de legitimidad a consecuencia de estas elecciones – y con el antecedente inmediato del fraude en Chihuahua en 1986 –, obligarían al régimen a continuar una serie de reformas electorales, con la diferencia de que ahora la oposición sería parte fundamental en las mismas.

Después, el levantamiento zapatista en 1994, el asesinato del candidato priísta a la presidencia Luis Donaldo Colosio acontecido en el mismo año, y una severa crisis (1994 – 1995) terminarían por debilitar más al régimen y fortalecer la capacidad negociadora de la oposición y así, pactar nuevas reglas en el juego electoral (Salazar, 2001; Woldenberg, 2000). Las exigencias de los partidos de oposición y organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales<sup>21</sup>) a favor de un sistema electoral más equitativo, la crisis en Chiapas y la crisis económica debilitaron a la élite gobernante y condujeron a una serie de negociaciones entre los partidos de oposición y el gobierno para elaborar una nueva ley electoral (Ortega, 2008).

Ahora bien, las reformas electorales de 1977 y 1986 si bien fueron promovidas por el Ejecutivo para fortalecer la presencia del PRI, mejoraron sustancialmente la participación de tal manera que los votos priístas descendieron lenta pero sostenidamente desde entonces (Hernández, 2007). Por ejemplo, la legislación electoral de 1977 (Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LOPPE) marca un comienzo muy importante en el impulso a la actividad partidista y electoral,

---

<sup>21</sup> Para una revisión del contexto internacional y de la importancia del factor externo en el proceso de transición puede consultarse Meyer (2003), Loaeza (2008c) y Covarrubias (2001). Es difícil establecer una relación causal entre el factor internacional y el cambio político. El papel que jugaron actores externos como los Estados Unidos y algunas ONG internacionales presionando y haciendo declaraciones por una mayor apertura en el ámbito electoral y el respeto a los derechos humanos difícilmente puede tomarse como causa directa de la transición mexicana; lo que se puede decir es más bien que los actores externos influyen de alguna manera, directa o no, deseada o no, en los procesos internos o que por lo menos existe un vínculo entre ellos y actores nacionales. Es decir, la dimensión internacional, como lo señala Covarrubias, ha sido un acompañante del proceso de cambio político en México, que a veces incentiva, a veces refrenda y a veces estorba.

pues abrió la puerta al pluripartidismo permitiendo que entraran al juego electoral las fuerzas reales que se desplegaban sobre todo en la acción social y sindical (e incluso a través de la vía armada) y que habían estado al margen del diseño institucional; también se impulsó el pluripartidismo aportando recursos políticos y financieros e introduciendo facilidades de acceso a los medios de comunicación a los partidos de oposición existentes (Woldenberg, 2006).

En 1987, con el Código Federal Electoral (CFE) se aumentó la representación en la Cámara de Diputados a 500 puestos y se elevó a 200 (40 por ciento de la integración total) las diputaciones de representación proporcional, introduciendo otras cláusulas orientadas a lograr una representación más equilibrada de los partidos en el Congreso pero sin poner en riesgo la “governabilidad” del Estado, en otros términos, sin dejar de contar con la existencia de una mayoría clara. En consecuencia, se decidió que ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados (70 por ciento de la Cámara), lo cual implicaba que 30 por ciento de la integración de la cámara estaría a cargo de minorías opositoras, sin embargo, si ningún partido obtenía el 51 por ciento de la votación nacional y no alcanzaba con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los miembros de la cámara, se le asignarían entonces diputados de representación proporcional al partido (o sea el PRI) con más constancias de mayoría hasta alcanzar la mayoría absoluta requerida en la legislatura (Aguilar, 1994).

Por su parte, la reforma de 1990 plasmada en el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales), que fue un documento elaborado por el PAN y negociado con el expresidente Salinas, introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que, para garantizar una mayoría estable en la Cámara frente a la fragmentación y el oposicionismo intenso de partidos pequeños, sin sacrificar el

sistema de representación proporcional, otorgó al partido (o sea el PRI) que obtuviera 35 por ciento de la votación la mayoría absoluta de 251 diputados (pero no la constitucional de dos tercios, es decir 332 diputados, necesaria para las reformas). En relación a la imparcialidad de las elecciones se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), un órgano público autónomo compuesto por profesionales independientes y dirigido por un Consejo integrado por representantes del Ejecutivo y Legislativo, por partidos políticos y por consejeros magistrados, representantes de la ciudadanía, a la vez que se estableció el tribunal electoral (Salazar, 2001; Aguilar, 1994).

Finalmente, con la reforma de 1996, se concretó la autonomía e independencia total de los órganos electorales en relación al gobierno: el presidente del Consejo y los ocho consejeros electorales son ahora elegidos por la Cámara de Diputados con el consenso de los partidos políticos; además, los magistrados que componen el Tribunal Electoral son votados por la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, ya no a propuesta del Presidente; se ajustaron las formulas de representación del Congreso: en la Cámara de Diputados ningún partido puede contar con un número total de diputados por ambos principios que signifique más del 8 por ciento respecto de su porcentaje de votación nacional. En el Senado también se impulsó un mayor pluralismo. El Senado cuenta ahora gracias a la reforma con 128 integrantes; cada una de las 32 entidades exigen dos senadores por el principio de mayoría relativa y el tercero es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes se eligen por el principio de representación proporcional con un sistema de lista votada a nivel nacional. Por último, la reforma de 1996 permitió que las condiciones de competencia mejoraran. Los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron

considerablemente lo mismo que el acceso a los medios electrónicos; además fueron distribuidos de un modo más equitativo (Woldenberg, 2006).<sup>22</sup>

En suma, a partir de 1988, existe ya en el país un pluralismo político, y en concreto, un tripartidismo, aunque es hasta 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en el Congreso y comienzan los gobiernos divididos<sup>23</sup>. Este pluralismo político fue el resultado de un largo proceso de liberalización en el que participaron diversos actores y movimientos, y en la modificación paulatina de las reglas electorales.

El cambio de un sistema de partido hegemónico a un pluripartidismo que se refleja en el Congreso, permite calificar al sistema político mexicano actual como no autoritario. Ya no existe una represión sistemática a los opositores, el Ejecutivo ya no tiene el poder para controlar y neutralizar las demandas de participación política; tampoco el presidente controla la estructura de las decisiones electorales. Es decir, con

---

<sup>22</sup> La ley electoral de 1996 fue un paso adelante para construir el escenario institucional que se requería para tener elecciones libres y equitativas en el país. No obstante, ni el PAN ni el PRD dieron su aprobación final a la ley, principalmente por el debate sobre el financiamiento público y los requisitos para formar una coalición. Al final, la ley fue aprobada únicamente por la mayoría priísta en el Congreso (Ortega, 2008).

<sup>23</sup> Los gobiernos divididos son aquellos donde el partido al que pertenece el Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Congreso. Véase Fiorina (1992) y Mayhew (1991). Para Casar y Marván (2002) los gobiernos divididos se refieren a la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. Por su parte, un “gobierno sin mayoría” alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras. En cambio, los “gobiernos unificados” se refieren al hecho de que un solo partido político “controla” al mismo tiempo la presidencia de la República y la mayoría en el Congreso (Weldon, 2002). Sin embargo, también se puede hablar de gobiernos semi-divididos o semi-unificados; es decir, si tomamos como punto de partida que en los gobiernos unificados, en general, el presidente no tenía que negociar su agenda con los partidos de oposición y, en cambio, en los gobiernos divididos está obligado a hacerlo, en los gobiernos semi-divididos o semi-unificados hay también cierta colaboración que viene dada por la negociación no de reformas a la legislación ordinaria pero sí a la Constitución. En este sentido en dichos gobiernos el mismo partido controla la presidencia y la mayoría en el Congreso pero no es una mayoría de dos tercios que le permita hacer cambios en la Constitución, lo que obliga al presidente a colaborar y negociar su agenda (para lograr los cambios constitucionales deseados). En cambio, los gobiernos unificados se caracterizarían por una mayoría no sólo absoluta (necesaria para hacer reformas a la legislación ordinaria), sino principalmente por una mayoría de dos tercios. Ejemplos de gobiernos semi-divididos o semi-unificados serían los que tuvieron lugar de 1988 a 1997, cuando el PRI tenía la mayoría en el Congreso pero no era mayoría de dos tercios. Las reformas a la constitución en el sexenio de Carlos Salinas no obstante el PRI tuviera en promedio el 58 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, necesitaron de la participación de la oposición. Así, tanto en los gobiernos divididos como en los semi-divididos hay colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en relación a la agenda presidencial.

la transición desaparece la concentración del poder político: hay un sistema de partidos competitivo y la presidencia tiene contrapesos reales (federalismo, Poder Judicial).

En particular, con la transición se activa el Poder Legislativo como un contrapeso real del Ejecutivo, poniendo fin, entre otras cosas, a la subordinación – característica del presidencialismo autoritario – del Legislativo al Ejecutivo.<sup>24</sup> Esta subordinación y debilidad del Congreso se observaba en que 1) la mayoría de las iniciativas aprobadas en el Congreso eran las del Ejecutivo<sup>25</sup>, 2) generalmente las iniciativas del Ejecutivo no sufrían modificación alguna, y 3) también, en general, el presidente no hacía uso de su facultad de veto. Si bien el presente trabajo pone énfasis en estas tres características como definitorias de la relación entre ambos poderes y en la explicación de la dinámica entre estos poderes en lo que se refiere al cambio en el marco legal, cabe señalar que en el presidencialismo autoritario la relación iba más allá del hecho de que el presidente fuera el “mayor legislador” y el único actor en el proceso de cambio al marco legal.

También es importante mencionar cómo afectaba a dicha relación el control que la presidencia tenía de los procesos electorales, de los medios masivos de

---

<sup>24</sup> Es interesante hacerse la pregunta de hasta qué punto en los gobiernos divididos el Congreso representa a los partidos políticos y hasta qué punto a los gobernadores. ¿Son los gobernadores, a través de “sus” diputados, parte del proceso legislativo? Por ejemplo, los gobernadores tienen en sus estados el control de los procesos de selección de candidatos a diputados federales lo que permite suponer que éstos pueden actuar en función de los intereses del gobernador. Hasta antes de mediados de los años treinta, sin el control del presidente ni del PNR, los gobernadores designaban a los diputados federales de cada entidad, de tal manera que respondían únicamente a sus órdenes. Ya en las cámaras actuaban como grupos homogéneos que servían para integrar alianzas con otros grupos regionales; de este modo, los bloques podían rechazar las acciones presidenciales y obstaculizar sistemáticamente su trabajo – lo que explicaría los vetos presidenciales entre 1917 y 1940 (Hernández, 2008). Es lógico pensar que esta misma dinámica pueda repetirse actualmente en los gobiernos divididos.

<sup>25</sup> En la XXI Legislatura (1924 – 1926), se aprobó por primera vez la mayoría de proyectos de ley del Ejecutivo, aproximadamente un 51 por ciento. Sin embargo, todavía dos terceras partes del total de los proyectos de ley fueron introducidos por los diputados. En la siguiente legislatura, poco más del 61 por ciento de los proyectos de Calles fueron aprobados, y por primera vez fue el presidente quien presentó la mayoría de los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados (49 por ciento contra el 48 por ciento aprobado por los diputados). Entre 1926 y 1997, el presidente fue el responsable de la mayor parte de la legislación aprobada (Weldon, 2002). Pablo González Casanova (1965) encontró que en 1935, 1937 y 1941, todas las iniciativas de ley enviadas por el ejecutivo al Congreso fueron aprobadas por unanimidad y que, entre 1943 y 1961, el promedio de iniciativas de ley del ejecutivo aprobadas por unanimidad fue de 77 por ciento mientras que el promedio de las que tuvieron alguna oposición nunca fue mayor de 5 por ciento.

comunicación, de los propios gobernadores y de la misma sociedad y los movimientos organizados. Por cuestiones de espacio – el estudio de cada uno de estos controles ameritaría una tesis completa –, no corresponde a la presente investigación realizar un estudio de las múltiples ocasiones en que se ejercieron y cómo se ejercían estos controles. Lo que aquí podemos señalar, primeramente, es que, como ya se señaló, la presidencia controlaba las elecciones mediante el fraude, la represión, la violencia y la cooptación. Este control implicaba que el Congreso estuviera habitado por mayorías del partido oficial y que la oposición tuviera únicamente una representación marginal; como ejemplos quizá paradigmáticos de este control: la represión al movimiento henriquista en los 50, el fraude y la violencia contra el navismo en los 60, el fraude en Chihuahua en el 86, el fraude en las elecciones federales del 88, la violencia y la represión contra los perredistas en Michoacán y Guerrero en el salinismo. Era la presidencia la que decidía qué actores podían entrar a la arena política formal; así, la decisión de cómo debía estar compuesto el Congreso quedaba en manos del Ejecutivo. En suma, el control de las elecciones afectaba la relación entre el presidente y el congreso, permitiéndole al primero contar con un Poder Legislativo compuesto por una oposición minoritaria y por grandes contingentes del partido oficial favoreciendo, de este modo, que el presidente fuera el “mayor legislador” y el único agente en el proceso de cambio a la legislación.

Otro control se refiere al de los medios de comunicación. Con este control, los medios de comunicación no eran capaces de ejercer presión sobre el Congreso. Además, en muchas ocasiones las iniciativas que se aprobaban generaban descontento social o desconcierto y oposición en algunos sectores o en los propios partidos. Por mencionar sólo dos casos, la aprobación en 1950 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica que propició el reclamo de los grupos

empresariales puesto que dicha ley acentuaba, a su juicio, el intervencionismo estatal en la economía; o la inclusión en el código penal, en el sexenio de Ávila Camacho, del delito de disolución social que permitiría a los gobiernos sucesivos disponer de amplios poderes para controlar y reprimir a los movimientos y grupos opositores; en el mismo sentido, las reformas electorales (principalmente la de 1986 y la de 1990) también tenían como propósito que el PRI conservara sus amplios márgenes de representación en el Congreso (por ejemplo, la llamada “cláusula de gobernabilidad”) sin embargo poco se podía saber de todo esto puesto que la presidencia ejercía un férreo control sobre los medios y la información política. Los periodistas salían no a ver para relatar los hechos, sino a acomodar la información para que casara con lo que el gobierno quería contar, con la colaboración de Televisa (Ortega Ruiz, 2008).

No obstante el proceso de apertura en los medios, sobre todo en la prensa escrita, a raíz de los sucesos del 68 en los cuales todos los medios de comunicación se sujetaron a la estricta vigilancia y presión de las autoridades – en particular, del jefe de prensa, Fernando M. Garza, de Gustavo Díaz Ordaz –, para que no se diera una información que se considerara excesiva (*Rius*, 2008; Zabudovsky, 2008; Trejo Delarbre, 2008), la parcialidad, los sesgos y el control de la información política continuarían: “antes y después del movimiento [estudiantil de 1968] hubo un control total de los medios” (Ortega Ruiz, 2008: 20). Prueba de esta continuidad se encuentra en el manejo informativo parcial de las campañas – “se les cerraron las puertas a Cuauhtémoc Cárdenas y a Manuel J. Clouthier” (Ibíd.: 25) – y el fraude en las elecciones federales de 1988; en estas elecciones, los espacios noticiosos, tanto de la radio como de la televisión, estuvieron fuertemente controlados y, en menor medida, la prensa escrita también (Trejo Delarbre, 2008; Gómez Leyva, 2008).

Después de estas elecciones y como consecuencia de la campaña “No veas 24 Horas porque oculta la verdad”, Televisa empezó a cambiar de actitud y a tener acercamientos con los líderes de oposición de aquellos momentos (Ortega Ruiz, 2008). Hasta antes de esta “apertura”<sup>26</sup> en dicha empresa se obedecían las órdenes editoriales de la secretaria de Gobernación y las de los Pinos ni se discutían. El dueño de Televisa tenía un funcionario dedicado exclusivamente a los menesteres de control de información con el gobierno, sentado al lado suyo (Ídem).

Los medios de comunicación no eran totalmente independientes y por lo tanto no presionaban a los legisladores; no eran un contrapeso en la toma de decisiones ni diversificaban las fuentes de información del presidente ni, finalmente, servían como correas de transmisión entre la presidencia y la sociedad. Del mismo modo, al ser un Congreso subordinado, los movimientos organizados (laborales, electorales, guerrilleros) no presionaban o no acudían al Poder Legislativo como un interlocutor válido, como un intermediario que pudiera escuchar demandas, resolver conflictos o ser contrapeso de las decisiones del Ejecutivo. Lo que sucede ahora es que la presidencia ya no reprime, digamos con una violencia y represión desmedidas y de modo sistemático, a dichos movimientos, y éstos a su vez, ven en el Congreso una posibilidad para plantear sus demandas. De otro modo no se explicaría que una

---

<sup>26</sup> Todavía en 1991 Emilio Azcárraga Milmo presidente de Televisa expresó: “Este consorcio televisivo se considera parte del sistema gubernamental y como tal apoya las campañas de los candidatos priistas. Lo he dicho públicamente, somos parte del sistema y el Presidente de la República es el jefe máximo que tenemos” (*Unomasuno*, 30 de julio de 1991). En el pasado, la subordinación de los medios de comunicación al gobierno dependía, en el caso de los periódicos, del subsidio directo, de la compra de publicidad, del suministro de papel a bajo costo a través de PIPSA y de la exoneración del pago de cuotas al Seguro Social. En el caso de los medios electrónicos, la sujeción se daba a través del otorgamiento de concesiones y de un sobreentendido por el cual los empresarios consideraban que si se enfrentaban al gobierno les retirarían los derechos sobre las frecuencias (Trejo Delarbre, 2008). Pero ahora el presidente ya no tiene la misma capacidad para asumir compromisos con los concesionarios o los dueños de los medios a cambio de un respaldo incondicionado a sus acciones de gobierno, puesto que está acotado por otros poderes (Poder Judicial, Legislativo y Federación) (Ortega Ruiz, 2008). No obstante, actualmente la censura está dentro de los medios; son los mismos dueños quienes controlan los medios de comunicación y no necesitan del gobierno porque son socios del poder político. Ahora no es el gobierno el que dirige la lógica editorial de los medios, sino sus dueños y los grupos de poder alrededor de ellos, por ejemplo el mercado de la publicidad y los intereses comerciales (Zabludovsky, 2008; Cardona, 2008; Lovera, 2008; Gómez Leyva, 2008).



comitiva del mismo EZLN haya usado el Congreso (la representación de la guerrilla habló ante comisiones y no ante el pleno) para pronunciar su mensaje. Tampoco se explicaría el reconocimiento que le da al Congreso el movimiento lopezobradorista de ser ahora un poder plural, autónomo e independiente (por ejemplo, el movimiento elaboró su iniciativa de reforma energética junto con el PRD). Lo que vemos en estos dos casos es que a los movimientos organizados ya no se les reprime con lujo de violencia desde el gobierno, y que éstos ven el Congreso un poder independiente del Ejecutivo, algo que no sucedía en los tiempos del presidencialismo autoritario.

Finalmente, los gobernadores estuvieron sometidos al dominio del Ejecutivo durante el presidencialismo autoritario. Esta subordinación, como se sabe, partía del reconocimiento que se tenía del presidente como líder de facto del partido oficial; los gobernadores gozaban de cierta autonomía en sus estados con la condición de que mantuvieran la estabilidad y la paz pública en su territorio y de que acataran la voluntad y el proyecto nacional encabezado por la presidencia de la República (Hernández, 2008). La relación que tiene esto con el Congreso se refiere a que los gobernadores poco tenían que ver con la designación de sus candidatos a diputados federales, éstos eran, desde los años treinta del siglo pasado, designados por el presidente (Farías, 1992; Hernández, 2008), lo que significaba un control de dichos diputados en el Congreso. Esta tarea requería de muchos detalles y de información confiable que estaba lejos de las posibilidades personales del presidente; sin embargo, éste se apoyaba en la Secretaría de Gobernación y fundamentalmente en el PRI para llevar a cabo dicho objetivo. El presidente consultaba, recogía las propuestas del partido y tomaba las decisiones (Hernández, 2008).

Lo que ha sucedido a partir de finales del siglo XX, es que al dejar de ser el presidente ese factor de control y unidad, y debido a los recursos administrativos y

económicos que ampliaron los campos de acción de los gobernadores y a las presiones electorales que les otorgaron el control de los procesos políticos, los gobernadores han ampliado su autonomía<sup>27</sup> en sus estados y han conseguido el control en la designación de candidatos a diputados federales, los cuales, ahora ya no están subordinados a la voluntad presidencial y pueden responder a los intereses de los mandatarios estatales. Prueba de ello la encontramos en el sexenio de Fox, cuando el otrora presidente buscó el apoyo de los gobernadores para que emplearan su influencia sobre las bancadas legislativas con la intención de que aprobaran su reforma fiscal y el presupuesto para el año 2003 (Ídem).

Lo que trato de subrayar con todo esto es únicamente que en el caso de que ganara un presidente (supongamos del PRI en las elecciones de 2012) que contará con una mayoría (supongamos absoluta) en el Congreso, esto no significaría el regreso del presidencialismo autoritario, incluso si el presidente pudiera con facilidad convertirse nuevamente en el “mayor legislador” y el único agente en el proceso de cambio a la legislación. Es decir, no podría tener a su disposición los controles y poderes mencionados arriba. La presidencia ahora ya no tiene el monopolio de los procesos electorales, ya no es ella la que decide cómo se compone el Congreso, es decir, ya existe un organismo autónomo que asegura, al menos en teoría, elecciones libres, limpias y equitativas; la presidencia ya no ejerce un control amenazante sobre los medios de comunicación, éstos ahora presionan a los congresistas y ya no existe un control sobre la información política; la presidencia ya no reprime a los movimientos sociales que de alguna forma se vinculan al Poder Legislativo para plantear sus demandas y, finalmente, ya no ejerce control sobre los gobernadores y su grupo de diputados federales en el Congreso.

---

<sup>27</sup> Un buen trabajo que analiza esta nueva autonomía de los gobernadores es el libro *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores* de Rogelio Hernández (2008).

Ahora bien, la relación con el Poder Legislativo es fundamental para el programa del Ejecutivo pues como señala Casar (2008) la “agenda presidencial” se compone de un conjunto de políticas públicas que pueden ser llevadas a la práctica con las facultades e instrumentos de gobierno con los que cuenta el Ejecutivo y otro conjunto que requiere reformas a la legislación vigente, ya sean de carácter constitucional u ordinario. En el primer caso, el éxito de las políticas públicas depende de factores tales como el buen diseño e implementación de las políticas públicas, el apoyo de parte de los sectores involucrados, la neutralización de los intereses afectados, etc. En el segundo caso, es necesaria la cooperación del Congreso que depende de factores tales como la relación del presidente con su partido, la posición del partido gobernante en el Congreso y las alianzas que puedan construirse. Mención aparte merece el tema del presupuesto, puesto que evidentemente no se necesita modificar la legislación ordinaria o la misma Constitución para su aprobación, sin embargo, sí requiere la colaboración y negociación entre ambos poderes.

Durante décadas el PRI controló el acceso a los cargos de elección y a la mayoría de los puestos administrativos. El presidente como líder de facto del partido hegemónico, tenía el control de los órganos constitucionales involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas, en la práctica había una subordinación a las iniciativas del jefe del ejecutivo no obstante la Constitución establecería la división de poderes. De tal suerte que el presidente tenía una posición dominante en la formulación de políticas públicas. Más aún, también poseía una indiscutida capacidad para realizar cambios en las políticas públicas, que podían ser en ocasiones, el resultado de decisiones unilaterales y arbitrarias (por ejemplo, la expropiación y nacionalización de la banca en 1982). Así, el presidente podía con cierta facilidad

efectuar transformaciones decisivas en las políticas de gobierno cambiando la legislación existente incluida la propia Constitución (Nacif, 2004)<sup>28</sup>.

La subordinación del Congreso al Ejecutivo le permitía al presidente que su agenda en general y sus iniciativas en particular no fueran rechazadas por la oposición. A partir de 1997 y en los subsecuentes gobiernos divididos, el Ejecutivo ha perdido el control que tenía en el pasado sobre el proceso legislativo y, como mostraremos en seguida, las fuentes relevantes de la formulación de políticas públicas y del cambio del marco legal se han multiplicado. La contribución del ejecutivo al volumen de legislación producida ha disminuido considerablemente.

Para mostrar los cambios en la relación entre Ejecutivo y Legislativo a partir de la transición se puede analizar una serie de tiempo que abarque cuatro legislaturas completas (correspondientes a la Cámara de Diputados), en las cuales en dos de ellas se operó bajo condiciones de gobierno unificado y en dos bajo condiciones de gobierno dividido.<sup>29</sup> En la LV Legislatura (1991 – 1994) y la LVI (1994 – 1997) el PRI tuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso; en ambas la “tasa de éxito”<sup>30</sup> del Ejecutivo, es decir, la probabilidad de que una iniciativa presentada sea dictaminada en comisiones y aprobada en el pleno, fue de casi 100 por ciento (98.4 por ciento en la LV Legislatura y 98.8 por ciento en la LVI); en otros términos, el Ejecutivo presentó 124 iniciativas<sup>31</sup> en la LV Legislatura de las cuales 122 fueron dictaminadas en

---

<sup>28</sup> Cuando señalo que con un Legislativo subordinado el presidente era la única fuente de los cambios en la legislación, hay que aclarar que nos referimos a la única fuente “constitucional”, “legal” o “formal”, puesto que también había otros poderes “reales” o “fácticos” – por ejemplo, los empresarios – que podían en algún momento introducir alguna iniciativa que favoreciera a sus intereses o que incluso podían contar con sus propios diputados y senadores (como Televisa y la aprobación de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960). Puede revisarse: Fátima Fernández Christlieb (2007), “Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico”, *Nexos*, núm. 532.

<sup>29</sup> El estudio fue elaborado por Benito Nacif (2004).

<sup>30</sup> La “tasa de éxito” equivale a Iniciativas aprobadas / Iniciativas presentadas x 100.

<sup>31</sup> Son iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados, es decir, aquellas en las que la Cámara de Diputados fungió como “cámara de origen”; de este modo, se excluyen las minutas del Senado (iniciativas que el Senado en calidad de cámara de origen aprobó y envió a la Cámara de Diputados). La razón de esta exclusión es porque no es posible identificar la fuente original de la iniciativa. También se

comisiones y aprobadas en el pleno; en la LVI presentó 84 iniciativas y 83 fueron dictaminadas en comisiones y posteriormente aprobadas; no obstante, esto únicamente podría indicar que el presidente anticipaba las posibles reacciones del Congreso y presentaba iniciativas que sabía que podían contar con el respaldo de una mayoría. Pero también es cierto, y esto mostraría la idea del dominio del Ejecutivo sobre el Congreso, que la tasa de éxito de los legisladores es considerablemente menor que la del Ejecutivo. Incluso la tasa de éxito del PRI es mucho menor que la del Ejecutivo lo que parecería confirmar la idea del liderazgo presidencial sobre su propio partido (la tasa de éxito del PRI es de 36.7 y 36.8 por ciento en cada legislatura respectivamente y la del PAN es, por mencionar algún partido de oposición, de 15.4 y 10.1 por ciento en dichas legislaturas).

Donde se puede observar con mayor contundencia el equilibrio de poderes cuando el PRI tenía la mayoría en el Congreso es en lo que se refiere a la contribución personal de cada fuente al volumen de la legislación producida<sup>32</sup>. En las legislaturas analizadas, el Ejecutivo fue el responsable del 82 y 77 por ciento respectivamente del volumen total de la legislación aprobada por la Cámara. La contribución del Ejecutivo al total de la legislación producida superaba considerablemente a la de los legisladores de los partidos políticos representados en el Congreso (en la LV, del total de iniciativas aprobadas, es decir 149, 122 fueron del Ejecutivo; en la LVI, se aprobaron en total 108, de las cuales 83 fueron del Ejecutivo). Los diputados eran la principal fuente de las iniciativas que llegaban a comisiones (por ejemplo, en la LVI el PRI, PAN y PRD presentaron, por separado, 143 iniciativas y el Ejecutivo únicamente 84 de un total de 251 iniciativas presentadas en dicha legislatura), sin embargo, al momento de elaborar los dictámenes para enviarlos al pleno, las iniciativas del Ejecutivo eran las que

---

excluyen “permisos y condecoraciones”, y sólo se toman en cuenta las iniciativas que suponen cambios a la legislación constitucional o secundaria.

<sup>32</sup> La “contribución” equivale a  $\text{Iniciativas aprobadas por fuente} / \text{Total de iniciativas aprobadas} \times 100$ .

realmente contaban (la contribución del PRI en esa legislatura fue de 6.5, la del PAN de 7.4 y la del PRD de 2.8).

Como señala el mismo Nacif (2004), en conjunto con la tasa de éxito, la contribución a la producción legislativa muestra que durante el período en el que el PRI “controlaba” la presidencia y la mayoría en el Congreso, la formulación y los cambios en las políticas públicas se diseñaban en las oficinas del Ejecutivo. La Cámara de Diputados se dedicaba la mayor parte del tiempo a revisar y aprobar las iniciativas que el presidente proponía. Los funcionarios del ejecutivo tenían la certeza de que sus iniciativas serían aprobadas con el respaldo de la mayoría del PRI. Es decir, los datos muestran que el presidente de la República era al mismo tiempo el jefe del ejecutivo y del legislativo.

Ahora bien, ¿qué sucede en los gobiernos divididos? Como señala Nacif en su estudio, el indicador más importante donde se observa el impacto del fenómeno de gobierno dividido en el equilibrio constitucional de poderes es la contribución de cada fuente a la producción legislativa total de la Cámara de Diputados. En las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo la mayoría, el Ejecutivo fue, como se señaló, el responsable del 82 y 76 por ciento respectivamente del volumen total de la legislación aprobada. En contraste, al perder la mayoría el PRI la contribución del Ejecutivo bajó en la LVII Legislatura (1997 – 2000) al 20 por ciento; es decir, se aprobaron 137 iniciativas en total, de las cuales el Ejecutivo fue responsable sólo de 28; en la LVIII (2000 – 2003), la contribución del Ejecutivo fue de 18 por ciento: se aprobaron un total de 275 iniciativas, de las cuales sólo 50 tuvieron como fuente al Ejecutivo. Este indicador muestra un cambio radical en el equilibrio de poderes: el presidente deja de ser al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y del Legislativo. Por otro lado, la contribución

de los partidos de oposición a la producción legislativa empieza a ser cuantitativamente más importante que la del presidente y su partido.

En efecto, la principal fuente de la legislación aprobada en la LVII Legislatura fueron los partidos de oposición: la contribución del PAN fue de 22.6 por ciento y la del PRD de 14.6 por ciento, mientras que la del PRI de 10.9 por ciento; lo mismo sucedió en la LVIII Legislatura: la contribución del PRI fue de 19.6 por ciento y la del PRD de 16.4 por ciento, mientras que la del PAN fue de 23.6 por ciento. En el mismo sentido, podemos afirmar que las fuentes relevantes del cambio legislativo se multiplicaron; incluso la contribución del PRI a la producción legislativa ha sido mayor como partido de oposición que cuando tenía la mayoría en el Congreso (19.6 por ciento en la LVIII Legislatura frente a 7.4 en la LV y 6.5 LVI Legislaturas). Así, un punto importante de la formulación de políticas y del cambio a la legislación bajo gobiernos divididos es que los partidos de oposición son ahora los responsables de la mayoría de las iniciativas que se convierten en nueva legislación (Nacif, 2008).

Por otro lado, como se señaló arriba, otra característica en la relación entre ambos poderes en el presidencialismo autoritario se refiere a que el Presidente al contar con un Congreso débil y subordinado, generalmente, no se veía en la necesidad de hacer uso de su facultad de veto.<sup>33</sup> Entre 1917 y 1940 – período en el que el Ejecutivo no podía dar por hecho la aprobación de sus iniciativas por los miembros de

---

<sup>33</sup> Según la Constitución, el veto del Presidente puede superarse a su vez con una mayoría de dos tercios en cada Cámara. La carta máxima señala en su artículo 72: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación”. Además, el veto no puede aplicarse en cinco casos: 1) cuando el Congreso o alguna cámara se constituya en cuerpo electoral (para elegir presidente sustituto o interino en caso de ausencia absoluta); 2) en jurado para fincar responsabilidades al presidente o a los secretarios de Estado; 3) cuando se trate de la convocatoria de la Comisión Permanente a sesiones extraordinarias; 4) a resoluciones de una sola Cámara, ya sea para su organización interna o para la revisión del presupuesto anual y 5) cuando se erige en asamblea única revisora de la Constitución y por lo tanto en órgano superior a los poderes constituidos (Hernández, 2005).

las cámaras – se ejercieron 255 vetos; por el contrario, entre 1952 y 1970 se utilizó en 18 ocasiones y entre 1970 y el 2000, no se utilizó el veto en ninguna ocasión.<sup>34</sup> En cambio, en el sexenio de Fox, el veto presidencial se usó en 16 ocasiones (Casar, 2008).

Pero, ¿qué implicaciones tienen estos cambios en el comportamiento del Ejecutivo frente a un Congreso que funciona como un contrapeso real? Como señala Nacif, los gobiernos divididos tienen importantes implicaciones respecto del papel de la presidencia en el cambio del marco legal y en la formulación de políticas. Ésta y los cambios en la legislación ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición. El presidente ahora está obligado a negociar su agenda. Además, cuando hay pluralismo en el Congreso, éste se activa como un contrapeso del Ejecutivo pero, al mismo tiempo, se activa la facultad de veto del Ejecutivo para rechazar, aceptar o negociar las iniciativas aprobadas por el Congreso.

Tomemos el caso del presupuesto federal. Hasta antes de los gobiernos divididos éste había sido aprobado, por lo general, con mínimas o con ninguna modificación; sin embargo, en el presupuesto para el año 2000 (y también en el año 1998) hubo algunos contratiempos debido a que éste contemplaba un aumento significativo al recientemente creado Instituto de Protección al Ahorro (IPAB), que la oposición no aceptaba aprobar. La iniciativa con algunos cambios hechos por el PRI y la Secretaría de Hacienda, no logró aprobarse en el período ordinario ni en un primer período extraordinario, durante el cual se presentó otra iniciativa elaborada por la

---

<sup>34</sup> Este dato es interesante puesto que significa que ni en los gobiernos semidivididos (1988 – 1997) ni en el primer gobierno dividido (1997 – 2000) el presidente vetó las iniciativas que el Congreso le enviaba para su promulgación. ¿A qué se debió esto? Probablemente tenga que ver, en primer lugar, con que el PRI todavía conservaba amplias mayorías en el Senado (en la legislatura correspondiente a 1997 – 2000, el PRI tenía el 60 por ciento de los curules en dicha Cámara), y, siguiendo el modelo del proponente – elector que explicaremos en el tercer capítulo, con que las iniciativas formaban parte del “conjunto preferido” del presidente; es decir, las preferencias del presidente y del congreso coincidían en el espectro ideológico.



oposición (PAN y PRD) que fue rechazada por la coalición que formaron el PRI y el PVEM. La propuesta PRI-Ejecutivo se mandó a comisiones. El segundo período comenzó con esta última iniciativa, sin embargo, en esta ocasión el PAN estableció tres condiciones para aprobarla que posteriormente fueron apoyadas por el PRD: que se hiciera pública la lista completa de los defraudadores; que se trasladara al IPAB el control de los bancos intervenidos y en ese entonces manejados por la Comisión Bancaria y de Valores, y que el PRI regresara 5 mil millones de pesos que habría obtenido del Banco Unión para las campañas de 1994. En este caso, fue la misma Secretaría de Hacienda la que logró negociar directamente con la oposición para que fuera aprobada en lo general y se reservaran las discusiones para apartados específicos. Finalmente la iniciativa se aprobó en lo general y el PRI ganó la votación en lo particular gracias a una alianza con el PVEM. El IPAB obtuvo de este modo 34 000 millones de pesos y la oposición reorientó 15 mil millones para gasto social, contra la resistencia del PRI (Hernández, 2005).

En el contexto de gobiernos divididos – y como analizaremos con detalle en el capítulo tres –, además de la condición mínima para el cambio legislativo, es decir, la existencia de una mayoría en la legislatura apoyando la nueva localización del marco legal como resultado de las negociaciones al interior del Congreso, se necesita la aprobación del presidente; si éste no da su visto bueno, se necesita el voto de dos terceras partes del Congreso para conseguir el mismo cambio. Como señala Nacif (2004), gracias al veto presidencial, el Ejecutivo y una minoría de un tercio más uno en alguna de las cámaras pueden detener a la mayoría. En otros términos, el veto presidencial representa una especie de “subsidio” al statu quo. Este subsidio tiene su razón de ser en la búsqueda de una mayor estabilidad en la legislación y en las políticas públicas. El veto presidencial trata de disminuir la incidencia del cambio

limitando el poder de las mayorías del Congreso, rechazándolo, aceptándolo o negociándolo. En este sentido, de acuerdo a la Constitución, el Congreso propone pero el Ejecutivo dispone. O en palabras de Nacif, “en el orden constitucional mexicano, el presidente es más un guardián de la estabilidad que un promotor del cambio”.

Aquí habría que señalar que según el orden constitucional el presidente es también un promotor del cambio, en el sentido en que el Ejecutivo tiene la facultad de iniciar la legislación lo que le permite introducir sus iniciativas y propuestas de transformación social, económica, política, etc. Si antes de la aparición de los gobiernos divididos el presidente era fundamentalmente un promotor de dichos cambios, esto pudo darse debido a sus poderes metaconstitucionales que le permitían ser el “mayor legislador” y el único agente en el proceso de cambio a la legislación. Sin embargo, el nuevo papel “defensivo” o “reactivo” de la presidencia no cancela la parte, digamos, proactiva y de promoción del cambio del presidente. En los gobiernos divididos el presidente, gracias a su facultad de iniciar la legislación, sigue introduciendo sus propuestas de cambio. La diferencia se encuentra en que ahora debe negociar y formar coaliciones que apoyen estas propuestas y en que las propuestas de cambio del Ejecutivo son modificadas por el Congreso (y, en ciertos casos, pueden ser vetadas por el mismo Ejecutivo). Esto puede observarse en el sexenio de Fox, pues fue el quien envió al Legislativo iniciativas que representaban una posible polarización ideológica o que modificaban el *statu quo*, como la ley indígena, las reformas fiscal y de la industria eléctrica. Cabe señalar que ninguna fue aprobada en los términos en los que la envió Fox: las dos primeras fueron modificadas por los legisladores lo que resultó en iniciativas que poco se parecían a las propuestas de Fox y, la tercera, no fue ni siquiera aprobada por el Congreso.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Para ver un análisis de estas reformas y del papel del Congreso y de Fox, puede revisarse Hernández (2005).

Antes de analizar la nueva dinámica entre ambos poderes en los gobiernos divididos alrededor de una iniciativa en particular (la que presentó Fox en el 2003 sobre narcomenudeo) y de explicar la importancia de la facultad del veto presidencial en el proceso de cambio del marco legal, en el siguiente capítulo explicamos la importancia del problema del tráfico de drogas ilegales. En efecto, como se señaló en la Introducción de este trabajo, el presidente tiene la última palabra en la aprobación no de cualquier iniciativa, sino de las que presentan un fuerte contenido ideológico o las que pretenden alterar sustancialmente la vida cultural, social, política o económica del país o, simplemente, en iniciativas que buscan resolver problemas públicos que pueden, por ejemplo, amenazar la existencia misma del Estado (como es el problema del narcotráfico, el narcomenudeo, la delincuencia organizada y los efectos nocivos que se generan: violencia, corrupción, adicciones, inseguridad, etcétera).

La iniciativa sobre narcomenudeo tenía como objetivo principal e inicial facultar a las entidades federativas y a los ministerios públicos locales para que pudieran perseguir y aplicar penas en relación al delito de narcomenudeo y, de este modo, hacer frente al problema del tráfico de drogas ilegales y la delincuencia organizada. Sin embargo, al final la iniciativa también generó una problemática adicional: la posibilidad de la despenalización de determinadas cantidades máximas de drogas; esto llevó la iniciativa al terreno de las posiciones ideológicas irreconciliables.

Así, en el siguiente capítulo explicamos la “trascendencia” del problema del narcomenudeo cuya solución reclama la intervención del Estado, en este caso del gobierno federal, que interviene modificando el marco legal; no obstante, para lograr esta modificación debe relacionarse y colaborar con el Congreso. De ahí, la importancia de explicar la dinámica entre ambos poderes bajo gobiernos divididos.

## Capítulo 2. El narcomenudeo como problema público

### *Narco tráfico y narcomenudeo*

Es importante comenzar señalando que el tráfico de drogas es una actividad económica, que se refiere a la producción, transporte y comercialización de determinadas sustancias en función de un mercado que demanda las mismas. Como veremos más adelante, la estrategia que ha emprendido el Estado mexicano a lo largo ya de varias décadas para combatir el tráfico de drogas ilegales ha fracasado; peor aún, en los últimos años, México ha empezado a enfrentar un problema de venta y consumo de drogas y ya no sólo de producción y traslado hacia Estados Unidos. Lo que es importante mencionar ahora es que, en México, el tráfico de estupefacientes surge a partir de las prohibiciones del opio, opiáceos y la cocaína en Estados Unidos en 1914 y de las que posteriormente el propio gobierno mexicano impone en los años veinte en relación a la marihuana y la adormidera.<sup>36</sup>

En efecto, en México hasta antes de la aprobación de la ley Harrison (1914), el tráfico de drogas era un negocio legal, aunque sometido a cierto tipo de controles administrativos y sanitarios; sin embargo, Carranza emitió en 1916 diversas disposiciones encaminadas a la prohibición del tráfico de opio. La mayor parte del contrabando de esta sustancia de México hacia Estados Unidos pasaba fundamentalmente por dos localidades fronterizas del Distrito Norte de Baja California (DNBC), Mexicali y Tijuana. El opio proveniente del Lejano Oriente se introducía por varios puertos del Pacífico, como Salina Cruz, Acapulco, Mazatlán y Ensenada, éste último localizado a pocos kilómetros de la frontera californiana. La medida propuesta por Carranza iba dirigida contra los intereses de su enemigo político, el comandante

---

<sup>36</sup> Para la simplificada revisión de la historia del tráfico de drogas en el país nos basamos en Astorga (1996, 2003a y 2003b) y Flores Pérez (2006).

militar del DNBC Estaban Cantú, quien según las autoridades aduanales de Estados Unidos controlaba el tráfico de opio en esa parte del país. Posteriormente, en 1920 y 1926 se aprobaron en México leyes federales para prohibir el cultivo y la comercialización de la marihuana y la adormidera, respectivamente. Los cultivos de esta última planta se concentraron en estados del noroeste del país: Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Durante los años treinta, la presión estadounidense por expandir su política punitiva respecto a la drogas continuó. Eran el Departamento del Tesoro y del Estado norteamericanos quienes se encargaban de introducir la visión prohibicionista estadounidense sobre las drogas en la agenda del gobierno mexicano y en los medios de comunicación. Raras fueron las voces que dentro y fuera del gobierno mexicano se opusieran o plantearan esquemas alternativos. Una excepción fue el Doctor Leopoldo Salazar Viniegra (Cfr. *Infra*: 110 – 112) quien con base en sus propias investigaciones concluyó, contrariamente a las tesis difundidas en Estados Unidos, que la marihuana no era peligrosa y no debía ser prohibida. Además propuso que el Estado tuviera el monopolio de las drogas, las vendiera a precio de costo y creara centros de atención a los adictos bajo vigilancia médica. Tales estrategias alternativas al final no prosperaron por presiones de los Estados Unidos.

Así, a partir de los años cuarenta pero principalmente desde la segunda mitad de esta década, el fenómeno comenzó a recibir un trato coercitivo. A partir de 1947, la institución encargada de la vigilancia y el control de la producción y tráfico de drogas ilegales era la Procuraduría General de la República, no obstante, el control real y efectivo era ejercido por la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la cual será durante varias décadas el principal vínculo entre el campo político corrupto y el tráfico de drogas. Como bien señala Flores Pérez (2006):

No se puede analizar con rigor el fenómeno del tráfico de drogas en México sin atender a la influencia que sobre él ejercieron históricamente las características específicas del régimen político que prevaleció desde finales de los años veinte hasta el cierre del siglo. Un régimen autoritario, de partido de Estado, fuertemente centralizado, donde los círculos del poder podían ejercer un amplio control prácticamente sobre todos los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada que, como es sabido, para perdurar requiere un factor fundamental: la corrupción del sector.

En efecto, hasta 1947 el vínculo de protección entre autoridades públicas y traficantes de estupefacientes, se limitaba principalmente a relaciones de complicidad entre gobernadores de entidades fronterizas y delincuentes (como el caso del coronel Esteban Cantú).<sup>37</sup> Sin embargo, a partir de 1947, y con un crecimiento significativo en la década de los setenta y ochenta, la principal protección en relación al tráfico de drogas reside en las estructuras de seguridad federales.<sup>38</sup> En el caso de la DFS, sus principales dirigentes – gente del senador Carlos Serrano, amigo cercano del presidente Alemán y creador intelectual de dicha dirección – estaban relacionados con el tráfico de drogas, de acuerdo con un reporte de la agregaduría militar de la embajada de Estados Unidos en México (Astorga, 2003b). En la práctica, la DFS, convertida en

---

<sup>37</sup> Otro caso es el del otrora gobernador de Sinaloa, el coronel Rodolfo T. Loaiza. A mediados de los cuarenta, el cónsul norteamericano en Mazatlán reportó a sus superiores que el gobernador de Sinaloa era parte de la red del narcotráfico y que cuando las autoridades destruían plantíos de amapola se trataba de los que pertenecían a los competidores del mandatario. El asesinato del gobernador en 1944, tuvo su explicación en una disputa por el control del narcotráfico (Departamento de Estado, 812.00/2345, 23 de enero, 1945; citado en Meyer, 2009).

<sup>38</sup> La protección que brindan las estructuras de seguridad federales a los narcotraficantes continúa. En una nota de *El Universal* (28 de octubre de 2008), se señala que el narcotráfico se incrustó durante 11 años en la estructura de la principal corporación antidrogas de México, de acuerdo con el gobierno estadounidense. Desde 1997 uno de los principales funcionarios de la lucha antinarcóticos, Miguel Colorado González, coordinador técnico de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), se convirtió en un funcionario al servicio del cártel de los Beltrán Leyva, señala la nota diplomática 3149 entregada por el gobierno de Washington al de México. La comunicación refiere que el funcionario, conocido como “El Viejito del Cielo”, fomentaba desde su cargo las actividades ilegales de la organización. “No daba seguimiento a las peticiones de algunos fiscales para que se investigara a la familia Beltrán Leyva y desde su posición proporcionó información al grupo sobre operaciones policíacas y militares contra los integrantes de la organización”, afirma el documento oficial.

dependencia de la Secretaría de Gobernación en la administración de Adolfo Ruiz Cortínez, se mostrará durante varias décadas como la mediación estructural privilegiada entre el campo político y el del tráfico de estupefacientes. El poder de la DFS era comparable, según el reporte militar, al de la Gestapo. Una institución como esa, bajo las órdenes de la cúpula del poder político, difícilmente habría dejado operar de manera autónoma a los traficantes que habían acumulado mayores fortunas durante la segunda guerra mundial y que no estaban dispuestos a abandonar tan lucrativo negocio. La DFS se encargaría de controlar cualquier intento de desbordamiento (Ídem).

A finales de los años sesenta, el consumo de drogas se incrementó notablemente en los jóvenes norteamericanos. México era el principal abastecedor de la alta demanda de marihuana del mercado estadounidense y también un proveedor importante de la goma de opio para dicho mercado. El gobierno norteamericano, presionado por su opinión pública, decide trasladar la presión hacia al gobierno mexicano. En 1968, en su campaña presidencial, Richard Nixon retoma en su discurso el tema del combate a los drogas; un año después, ya como presidente, Nixon lanza la llamada Operación Intercepción con el objetivo de presionar al gobierno mexicano para que éste endureciera su estrategia de combate al tráfico de estupefacientes; debido a la operación se realizaron inspecciones minuciosas de vehículos y personas a lo largo de la frontera con México para detectar supuestamente el contrabando de drogas.

El gobierno mexicano respondió ante tal presión incrementando su esfuerzo en la erradicación de cultivos de marihuana y amapola. El presidente Echeverría, en 1975, lanza la Campaña Permanente de Lucha Contra las Drogas del gobierno mexicano, que significó el uso de tecnología para la ubicación y destrucción de plantíos y la puesta en marcha de la denominada Operación Cóndor, en la cual participaron 10 mil militares.

En el período que va de finales de los setenta y mediados de los ochenta, se dan varios factores que favorecerán la expansión del narcotráfico en México. El primero se refiere al aumento en la demanda de narcóticos que tiene lugar en Estados Unidos. El segundo se relaciona con la dispersión de los narcotraficantes, radicados originalmente en el estado de Sinaloa, hacia diversas partes del territorio nacional (principalmente Guadalajara), a raíz de la Operación Cóndor. El tercer factor tiene que ver con la modificación de las rutas internacionales de tráfico de cocaína, debida al endurecimiento de la vigilancia de las fuerzas de seguridad norteamericanas sobre las costas sudorientales de ese país, por lo que se adoptarán nuevas vías de tráfico que habrán de pasar con mayor intensidad por el territorio mexicano. Esto tuvo como resultado el establecimiento de acuerdos entre traficantes sudamericanos y mexicanos, quienes hasta ese momento habían comerciado principalmente heroína y marihuana, y a partir de entonces, también comenzarán a comerciar cocaína. El cuarto factor se refiere a la corrupción, es decir, se dio un aumento de la participación de las instituciones de seguridad mexicanas en la articulación del tráfico de drogas ilegales.

A comienzos de los ochenta, el tráfico de cocaína se convierte en una fuente de ingresos ilegales sin precedente para las estructuras de seguridad mexicanas. Fue el incremento de la circulación de recursos procedentes de la droga sudamericana, es decir, del ingreso masivo de cocaína, el factor que multiplicó la corrupción ya existente en las estructuras de seguridad de nuestro país. A mediados de esta década era ya evidente que la policía más poderosa del régimen autoritario era la DFS, la cual una vez desactivadas la subversión y la guerrilla de los setenta, se dedicó por completo a combatir con toda su fuerza al narcotráfico. Sin embargo, el resultado fue contrario a las expectativas oficiales: en lugar de combatir al tráfico de drogas, la DFS colaboró en su reestructuración, tras la dispersión resultante de la Operación Cóndor. Es en estos



años cuando se puede observar la primera etapa de centralización del control del negocio ilícito del tráfico de drogas, donde la DFS jugó un papel fundamental en la extorsión de las organizaciones delictivas dedicadas a dicho negocio. Posteriormente, entre finales de los ochenta y 1991, la segunda etapa de centralización vendría tras la desaparición de la DFS y la constitución de la Procuraduría General de la República como el principal contacto del Estado con la delincuencia organizada dedicada al narcotráfico. En esta segunda etapa de centralización se da también la redefinición de la mecánica operativa del tráfico de drogas puesto que éste ya vinculaba directamente a las organizaciones mexicanas y colombianas<sup>39</sup>.

La relación entre los traficantes colombianos y mexicanos puede remontarse hasta mediados de los setenta, cuando el hondureño Juan Ramón Matta Ballesteros puso en contacto a organizaciones colombianas dedicadas al tráfico de cocaína con Miguel Ángel Félix Gallardo, en esos momentos la principal figura del narcotráfico en México, quien fuera amigo y ex guardaespaldas de Leopoldo Sánchez Celis, otrora gobernador de Sinaloa. Este vínculo se reforzó a mediados de los ochenta, cuando un emisario de la organización de traficantes de Medellín, Gonzalo Rodríguez Gacha, viajó a tierras mexicanas para establecer un acuerdo de colaboración con Félix Gallardo. Este acuerdo entre colombianos y mexicanos consistía en que los primeros recibirían entre 3 mil y 4 mil dólares por cada kilogramo de cocaína transportado hasta la frontera con Estados Unidos. Este acuerdo operó hasta 1991, cuando las organizaciones mexicanas impusieron uno nuevo, el cual exigía que los colombianos les cedieran, en especie, el 30 por ciento de la cocaína que pretendían transportar por

---

<sup>39</sup> Según el jefe de Operaciones de Inteligencia de la DEA, Anthony Placido, a partir de que los narcotraficantes colombianos empezaron a utilizar a los operadores mexicanos para transportar droga en Estados Unidos, grupos como el de los Arellano Félix, el de los Carrillo Fuentes y el de “El Chapo” Guzmán, empezaron a convertirse en dueños absolutos del mercado estadounidense. Como ejemplo, el mercado de drogas de Miami se proveía de cargamentos que metían los colombianos por barco o por aviones procedentes de varios puntos del Caribe y Sudamérica. Actualmente esta droga es llevada por narcotraficantes mexicanos en camiones de carga que salen de varios puntos de la frontera con México (El Paso, Texas, es uno de ellos) (*Proceso* 1686, 22 de febrero de 2009).

territorio mexicano. Hacia 1993, los traficantes mexicanos obligaron a los colombianos a cederles el 50 por ciento de la cocaína transportada por México, con la finalidad de comercializarla directamente en el mercado estadounidense. La forma en que se estableció este nuevo acuerdo fue la desarticulación de las organizaciones preexistentes (la de Félix Gallardo) – que contaban con lealtades dentro de la estructura política – y que se desarrollaran y fortalecieran grupos alternos (el cártel del Golfo liderado por Juan García Abrego y el grupo de Amado Carrillo). Este pacto, estas nuevas reglas, estaban basadas en el control político.<sup>40</sup>

Desde la segunda mitad de los noventa, comienza a transitarse hacia un nuevo esquema en los vínculos de complicidad entre los funcionarios públicos y los traficantes, donde éstos parecen ya más atomizados y variables. No se aprecia ya una línea de predominio o patronazgo incuestionable, llegando a su fin, de este modo, la estructura de protección centralizada que había operado durante los años precedentes. Los efectos de esta transición pueden observarse en la regionalización de los nuevos acuerdos de protección y en el incremento en la disputa violenta entre las nuevas organizaciones, que buscan establecer un control hegemónico sobre determinados territorios del país, considerados estratégicos para el desarrollo del negocio ilícito.

Tras la alternancia en la presidencia ocurrida en 2000<sup>41</sup>, diversos acontecimientos han mostrado un cambio notable en la correlación de fuerzas entre funcionarios y delincuentes en el establecimiento de relaciones de contubernio y protección, lo que a su vez afecta directamente las condiciones de operación de la

---

<sup>40</sup> El testimonio sobre este acuerdo, citado en Flores Pérez (2006), señala: “Primero decapitan a Félix Gallardo los que tenían el control, y establecen un nuevo control. El nuevo control lo establecen creando el cártel del Golfo, con Juan García Abrego, y reformulando las cosas con los otros. ¿Por qué a Amado Carrillo lo sacan a los ocho meses de que lo meten a prisión en el año 89? Porque hubo un acuerdo, porque hay un acuerdo cupular. Acepta él las nuevas reglas, y las nuevas reglas estaban basadas en el control político”.

<sup>41</sup> Para un estudio sobre los impactos de la transición en el tráfico de drogas ilegales ver José Luis Velasco (2004), *Insurgency, authoritarianism, and drug trafficking in Mexico's democratization*, New York, Routledge.

delincuencia organizada. Las evidencias muestran que estos vínculos de complicidad continúan.<sup>42</sup> Sin embargo, se puede observar también una menor disposición de los delincuentes de mayor relevancia a aceptar la tutela del poder. Como señala Flores Pérez (2006), el notable incremento en la violencia generado por el tráfico de estupefacientes (ejecuciones, decapitaciones, ataques con granadas de fragmentación, etc.<sup>43</sup>) es el producto de un esquema atomizado de redes criminales, donde las distintas fuerzas involucradas – el Estado y las organizaciones delictivas – se aprecian incapaces para establecer nuevas condiciones hegemónicas que permitan contener la actividad ilícita de acuerdo a lo previsto por la ley, o por lo menos articularla bajo criterios de operación estables, que no repercutan necesariamente en una percepción

---

<sup>42</sup> La Procuraduría General de la República (PGR) descubrió y actuó en contra de células de funcionarios y jefes de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) que trabajaban para la organización criminal de los hermanos Arturo y Alfredo Beltrán Leyva, que infiltraron ese organismo, la Oficina de la Policía Internacional (Interpol) y la embajada de Estados Unidos en México, y que pusieron en riesgo varias de las más importantes investigaciones en contra del crimen organizado en este sexenio y la vida de posiblemente decenas de personas que lo combaten. La penetración en los más altos niveles dentro de la lucha contra el crimen organizado en México, desde al menos 2004, dejó al descubierto nombres de militares, agentes y fiscales antimafia, y la identidad y acciones de agentes de la DEA en México. La investigación, denominada por la PGR como Operación Limpieza, se inició a principios de agosto pasado como resultado de declaraciones de testigos protegidos, y se tejió rápidamente para neutralizar a los presuntos responsables dentro del gobierno federal, detener a media docena de funcionarios y jefes policiales de la SIEDO, y minimizar el daño al combate al crimen. Entre los funcionarios que se encontraban asalariados por el cártel de los Beltrán están el coordinador general técnico de la SIEDO, Miguel Colorado González, y el director general adjunto de Inteligencia en la Coordinación Técnica de la misma, Fernando Rivera Hernández. Un juez federal ordenó la detención con fines de extradición de Miguel Colorado a Estados Unidos, cuyo gobierno lo reclama tras haberlo acusado ante una corte federal del Distrito de Columbia de haber aprovechado su puesto oficial para apoyar a un cártel a producir y distribuir cocaína. Rivera Hernández, quien era el encargado de coordinar los operativos que ejecutaban la propia PGR y la Secretaría de la Defensa Nacional, fue arraigado el 4 de agosto, y el 15 de octubre un juez federal le dictó un auto de formal prisión. Actualmente, se encuentra internado en el penal de máxima seguridad de Puente Grande, en Jalisco, donde seguirá su proceso y donde también se encuentra encerrado Alfredo Beltrán Leyva, “El Mochomo”, uno de los líderes del cártel que dirige su hermano Arturo (*El Universal*, 27 de octubre de 2008).

<sup>43</sup> De 1994 a 2007, como consecuencia de los ajustes de cuentas del narcotráfico, mueren unas 1, 500 personas al año (Fernández y Salazar, 2008). Para el jefe de Operaciones de Inteligencia de la DEA, Anthony Placido, la narcoviolenencia y el grave problema de corrupción por narcotráfico en el gobierno se deben a que ninguno de los capos cárteles de la droga se considera realmente en riesgo ante las acciones del presidente Felipe Calderón. La razón principal de porqué no se sienten amenazados es porque tienen un amplio poder de corrupción que les brinda un tipo de inmunidad “garantizada” (*Proceso* 1686, 22 de febrero de 2009).

social de inseguridad y riesgo, debido a los efectos del continuo derramamiento de sangre que las condiciones de disputa actual favorecen<sup>44</sup>.

Bajo este escenario, es posible observar que la estrategia seguida por el Estado mexicano ha fracasado. A casi un siglo de política punitiva contra las drogas, es claro que dicha política no ha alterado significativamente los patrones de demanda sobre dichas sustancias. La erradicación de la producción de estupefacientes como mecanismo para abatir el consumo de las mismas es una evidente falacia de tal enfoque. Tampoco se ha logrado alterar el mercado a partir de la persecución legal y policiaca de quienes se involucran en el negocio de las drogas (Flores Pérez, 2006). El tema del narcotráfico se ha abordado (en la agenda bilateral México – Estados Unidos) incorrectamente, al responsabilizar a México, por ser país productor y de tráfico hacia Estados Unidos, de la mayor parte del problema. La producción y tráfico ilegal de drogas existe por una simple cuestión de mercado: la demanda genera su propia oferta. Mientras haya consumidores de estupefacientes (en Estados Unidos se encuentra el mayor consumo de drogas psicoactivas) y satisfacer su demanda sea una actividad ilegal tan lucrativa, seguirá habiendo producción y tráfico de enervantes (Smith, 1993).

Por otro lado, la guerra contra la oferta falló ya que el narcotráfico es un negocio excepcionalmente lucrativo que ha desarrollado ciertas peculiaridades. Primero, los productores, a sabiendas de que sus plantíos serán destruidos, han aprendido a adelantarse a las campañas de erradicación plantando mayores extensiones que las que requieren para generar su producto. Segundo, el efecto hidra: al atrapar al líder de un cártel aparecen, entre los subordinados, dos o más nuevos líderes; esto

---

<sup>44</sup> Actualmente, según las más recientes investigaciones de la DEA, la federación del cártel de Sinaloa (liderada por Ismael “El Mayo” Zambada y Joaquín “El Chapo” Guzmán) es la más sangrienta y poderosa; esta organización criminal controla toda la costa del Pacífico y las principales rutas de tráfico de cocaína y heroína en México. Ciertamente, el cártel del Golfo sigue siendo violento; el de los Arellano Félix está luchando por su sobrevivencia, “apoyado en una sola pata”; las facciones del cártel de Sinaloa, como la de los Beltrán Leyva, se están alineando con Vicente Carrillo Fuentes (del cártel de Juárez), sin embargo, los capos más poderosos de México son “El Mayo” Zambada y “El Chapo” Guzmán (*Proceso* 1686, 22 de febrero de 2009).

puede generar violencia entre los lugartenientes, o bien la fragmentación del cártel. Tercero, el efecto globo: como ocurre con un globo, si se intensifica la presión sobre un área determinada, se fomenta el desplazamiento hacia otra región o espacio, sin reducirse la producción (Falco, 1996). Por último, al incrementar el poder económico y la sofisticación del armamento y logística de los narcotraficantes, éstos poseen mayores recursos para corromper y defenderse de policías y políticos (Smith, 1993).

El negocio del narcotráfico sigue siendo lucrativo: en 2005 las ganancias mexicanas obtenidas de la cocaína oscilaron entre 2 900 y 6 200 millones de dólares. La prohibición de la droga engendra violencia; en los mercados ilegales no se pueden hacer cumplir los contratos por vía legal, se hacen cumplir de manera privada y con frecuencia violentamente. La violencia es el resultado directo de la política estadounidense de prohibición y de sus esfuerzos por combatir el comercio de drogas (Freeman, 2008).

El problema de fondo estriba en la debilidad económica y política estructural del Estado y la nación mexicanos y la subordinación creciente a la estrategia belicista de la Unión Americana (Piñeyro, 2001). Cuando México busca implementar sus políticas públicas para intentar avanzar en la solución al problema del tráfico de drogas, Washington presiona, y las políticas son vetadas<sup>45</sup>.

El gobierno estadounidense ha estado siguiendo la misma estrategia fallida durante décadas, la cual consiste en combatir las drogas en su origen o tránsito hacia Estados Unidos con el fin de hacerlas más escasas, subir su precio de mercado y por lo tanto desalentar la demanda. La estrategia basada en el “lado de la oferta” fracasó: no

---

<sup>45</sup> Por el contrario, cuando se busca que Estados Unidos combata al mercado ilegal de narcóticos en sus causas más inmediatas, por ejemplo, el tráfico de armas, la respuesta estadounidense deja mucho que desear. En efecto, debido al peso político que tienen agrupaciones como la National Rifle Association, el gobierno de Estados Unidos boicoteó a finales de los noventa una iniciativa impulsada por un grupo de países de América Latina para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas (Benítez, 2008). Es decir, el Estado fuerte impone su estrategia y México sigue sin ser capaz de definir de manera autónoma las políticas públicas que aplica en su territorio.

ha hecho las drogas más caras ni más escasas. Ahora son, al contrario, más baratas y se pueden encontrar en mayor abundancia (Freeman, 2008). A finales de los 90 ya se podía afirmar que los resultados del combate a la producción y tráfico de drogas eran prácticamente nulos: la oferta, el consumo y la pureza de las drogas aumentaron, mientras que los precios se mantuvieron relativamente constantes (Falco, 1996). Existen datos oficiales estadounidenses sobre lo fallido de los esfuerzos mexicanos por disminuir el cultivo de amapola o el tránsito de cocaína al vecino país<sup>46</sup>. En 2003, después de más de 20 años de esfuerzos estadounidenses por reducir la oferta de drogas ilícitas, los precios de mercado de la cocaína y la heroína llegaban a los niveles más bajos de la historia (Freeman, 2008).

Por otro lado, componentes fundamentales de la estrategia estadounidense para enfrentar al comercio de las drogas reduciendo la oferta, se refieren al adiestramiento y la provisión de herramientas para la aplicación de la ley (helicópteros, computadoras y software, sistemas de comunicación y equipos de inspección). El programa internacional del gobierno de los Estados Unidos ha estado basado desde los 70 en un diagnóstico que pone énfasis en el poco interés de los gobiernos por contribuir a resolver un problema de salud pública estadounidense y las debilidades técnicas e institucionales de dichos países; en este sentido, durante la década de los 70 el gobierno estadounidense diseñó programas de cooperación que contemplaban la ayuda económica y técnica, el intercambio de información o la inteligencia policial, y el adiestramiento de policías especializados en la persecución del narcotráfico; así, se

---

<sup>46</sup> “A pesar del éxito de México en cuanto a reducir la cantidad de cultivos de marihuana, no ha sido exitoso en reducir los de amapola. De 1990 a 1997 México erradicó cerca de 56 mil 800 hectáreas de cultivos de amapola. Sin embargo, la cantidad de cultivos de amapola en 1997 fue casi de 2 mil hectáreas mayor que a inicios de los años noventa (...) México ha aumentado la cantidad de cocaína confiscada de 1994 a 1997, pero dichas confiscaciones aún están por debajo de los niveles de 1990 a 1993 (...) Los funcionarios estadounidenses de la administración de justicia y la embajada en México afirman que la cantidad de drogas que entra a los Estados Unidos desde México permanece esencialmente sin cambio, además de que no ha sido desmantelada ninguna organización importante de narcotraficantes” (United General Accounting Office, 1998: 10 – 13; citado en Piñeyro, 2001: 954).

establecieron acuerdos para tramitar dicha ayuda que se extiende hasta ahora. El programa bilateral de aquéllos años incluía ayuda financiera, equipo técnico (helicópteros y aparatos para la detección aérea de sembradíos) adiestramiento de pilotos y policías mexicanos e intercambio de información entre la extinta Policía Judicial Federal y la DEA (Toro, 1998)<sup>47</sup>. Las mejores herramientas, adiestramiento<sup>48</sup> y técnicas no tendrán el impacto deseado si quienes lo reciben no son profesionales capaces y dignos de confianza (el presidente Calderón recientemente informó a los senadores que 49.4% de 56 mil policías municipales, estatales y de nuevo ingreso a la PFP, resultaron “no recomendables”, luego de que fueron evaluados por la Secretaría de Seguridad Pública, *El Universal*, 28 de noviembre 2008). Mejorar la seguridad

---

<sup>47</sup> Como puede observarse, existe una notable similitud entre esta estrategia y la Iniciativa Mérida. En efecto, la novedad de la Iniciativa Mérida radica en su magnitud no en su contenido. El 22 de octubre de 2007, el gobierno de Bush anunció oficialmente la propuesta de un paquete de ayuda, conocido como Iniciativa Mérida, cuyo principal objetivo es reducir la asimetría entre los agentes mexicanos y los traficantes que disponen de armas avanzadas, equipo de comunicaciones de alta tecnología y aeronaves. Los principales componentes de esta iniciativa son los mismos de siempre, o sea, helicópteros, aviones, sistemas de computación, aparatos de alta tecnología, equipos caninos, chalecos antibalas y cascos, equipos de inspección, adiestramiento para establecer programas de protección a testigos y asistencia a las víctimas. La Iniciativa Mérida equivale a 1 400 millones de dólares para los siguientes dos o tres años. La magnitud económica de la Iniciativa Mérida es lo único en ella que no tiene precedentes. Washington no se da cuenta de que el gobierno estadounidense ya ha recorrido ese camino ni tampoco, al parecer, se conoce la historia del fracaso espectacular de esa empresa. La Iniciativa Mérida debe evaluarse a la luz de los esfuerzos estadounidenses antidrogas que la precedieron. Al hacerlo, es evidente que existen pocos fundamentos para creer que la estrategia funcionará en esta ocasión (Freeman, 2008).

<sup>48</sup> Por ejemplo, a pesar de que ya se demostró el fracaso del adiestramiento a los soldados mexicanos y a equipos de élite por parte de Estados Unidos, la estrategia no se modifica. En efecto, en los 90 para combatir a los cárteles de Juárez y Tijuana, los gobiernos mexicano y estadounidense recurrieron al ejército mexicano que, según ellos, era más confiable que la policía y estaba mejor equipado con las armas y el equipo necesarios para hacer frente a cárteles cada vez más violentos y sofisticados. El Pentágono diseñó un programa para entrenar y equipar a miles de soldados mexicanos, pertenecientes a grupos de élite conocidos como Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE) para desempeñarse como “tropas de asalto listas para el combate con el fin de atacar a los cárteles de la droga”. En 1997 y 1998 más de 1 000 soldados mexicanos, entre ellos muchos miembros de los GAFE, recibieron adiestramiento en Estados Unidos. Sin embargo, no fue necesario que pasara mucho tiempo para que algunos de estos soldados de élite se volvieran corruptos. En 1997, los GAFE asignados al aeropuerto de la ciudad de México fueron sorprendidos aceptando sobornos de narcotraficantes. En 2002, varias decenas de desertores de los GAFE empezaron a trabajar para el Cártel del Golfo como escuchas y operadores. Conocidos como los Zetas, su conocimiento desde dentro de las fuerzas de seguridad mexicanas y su experiencia en el manejo de armas sofisticadas, sus técnicas de reconocimiento y planeación operativa dieron al líder del cártel del Golfo, Osiel Cárdenas, una ventaja sobre sus competidores. Como lo señalara un funcionario de la DEA: “los oficiales militares, una vez expuestos a las oportunidades extraordinarias que ofrece la corrupción, son tan susceptibles como los civiles” (Freeman, 2008).

pública requiere instituciones eficaces de aplicación de la ley y no sólo aparatos más grandes, mejores habilidades y computadoras más rápidas.

A juicio de Laurie Freeman (2008), para ayudar a México a reducir el tráfico de drogas y la corrupción y violencia que lo acompañan, un paquete efectivo de ayuda antidrogas estadounidense debe concentrarse en tres temas: reducción de la demanda de las drogas, reformas policiaca y judicial, y persecución del tráfico ilegal de armas. En este sentido, un programa efectivo de ayuda antidrogas podría de hecho no incluir mucha ayuda extranjera. El gobierno de EU debe concentrar sus fuerzas, sus recursos y energías antidrogas en casa para reducir la demanda<sup>49</sup> y fortalecer la regulación en la venta de armas<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Un estudio de 1994 elaborado por la RAND Corporation encontró que el tratamiento para adictos era 23 veces más efectivo en la reducción del consumo de esa droga que la erradicación del cultivo y 11 veces más efectivo que la intercepción fuera de las fronteras de Estados Unidos. La mayoría de los consumidores de drogas que busca tratamiento no lo obtiene a menudo porque éste es costoso: de los 8 millones de estadounidenses que necesitaban tratamiento por el uso de drogas ilícitas sólo lo recibieron 1.4 millones, el 17 por ciento.

<sup>50</sup> En estados como Texas, Nuevo México y Arizona la venta de armas está muy poco regulada: es muy fácil adquirirlas en exhibiciones y por medio de compras a través de intermediarios en ciudades fronterizas de Estados Unidos y luego transportarlas a México vía el comercio hormiga, es decir, mediante el traslado de pequeñas cantidades de armas que pasan poco a poco la frontera a menudo escondidas en los maleteros de los automovilistas. El gobierno estadounidense debe aumentar su supervisión e investigación de los vendedores corruptos de armas y aumentar las condenas para los cómplices de tráfico. Los vendedores corruptos con licencia federal son la fuente principal de armas de fuego que se desvían al mercado negro, pero pocos son juzgados y mucho menos se les revocan las licencias. El gobierno estadounidense también debe regular el mercado secundario exigiendo una revisión de antecedentes sobre todas las transferencias privadas de armas. Por último las leyes sobre armas deben fortalecerse en Estados como Arizona, Nuevo México y Texas. Se podría limitar, por ejemplo, el número de armas que un individuo puede comprar en un mes, regular la compra de municiones y exigir la revisión de antecedentes en las exhibiciones de armas de fuego. Según una nota publicada por *Reforma* (27 de enero de 2009), las autoridades de Estados Unidos revelaron que cárteles mexicanos, entre ellos el de los Beltrán Leyva, se habrían abastecido de armas en una armería llamada X-Caliber Guns, ubicada en Phoenix, Arizona. Según autoridades de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, siglas en inglés), George Iknadosian, propietario de esta tienda, es acusado de vender armas a dos grupos de compradores a sabiendas de que las armas iban a ser vendidas de contrabando en México. También habría vendido armas a agentes encubiertos que supuestamente las enviarían a México. Los investigadores creen que Iknadosian vendió 600 armas que fueron a parar a México, mayormente al Estado de Sinaloa, uno de los que más ejecuciones reporta. De acuerdo con el informe, en dicha tienda fueron vendidos un súper revólver calibre 38 que fue hallado cuando fuerzas federales mexicanas capturaron a Alfredo Beltrán Leyva "El Mochomo", y a tres guardaespaldas en Culiacán. Además, se mencionan tres rifles descubiertos cuando el 2 de julio de 2008 unos agentes respondieron a un ataque de elementos de la banda de los hermanos Beltrán Leyva y mataron a cuatro de ellos en una casa de Culiacán. Según Bill Newell, agente especial a cargo de la ATF de Arizona y Nuevo México, las armas son contrabandeadas en pequeñas cantidades para no perder todas de una vez si son detectadas. Algunas son contrabandeadas a pie, pero la mayoría ingresan escondidas en vehículos,



Los funcionarios estadounidenses siempre han visto el narcotráfico como un problema “allá” que necesita eliminarse. Siguen recurriendo a la misma “cirugía”, armando a policías y militares con herramientas para acabar con los capos de los cárteles y reducir la oferta de la droga. Pero este cáncer se ha extendido porque no se trata su causa (Freeman, 2008). Por ejemplo, para el actual jefe de Operaciones de Inteligencia de la DEA, Anthony Placido, “el éxito de México en la lucha contra el tráfico de drogas es el éxito de Estados Unidos, pero sin duda este triunfo se consolidará el día que arrestemos a los capos del narcotráfico mexicano y cuando sean extraídos a Estados Unidos” (*Proceso* 1686, 22 de febrero de 2009). Continúa sin hacerse mención para conseguir dicho éxito resolver el problema del tráfico de armas y la demanda estadounidense. Más aún, en Estados Unidos existen ya grandes bandas que se dedican a la producción de drogas sintéticas, derivadas de las anfetaminas y metanfetaminas. Pero tampoco se hace alusión a este tema como parte de una solución compartida al problema del narcotráfico: el problema está “allá”.

Para complicar más el panorama descrito líneas arriba, en los últimos años – probablemente desde 1994 – México ha pasado de ser un país de producción y tráfico de droga (principalmente hacia Estados Unidos) a uno de venta y consumo. Es decir, el tráfico de drogas ilegales ya no sólo es de grandes cantidades y con la intención de “exportarlas”, sino al menudeo y en el interior del propio país. Como se señaló líneas arriba, buena parte del narcotráfico en México gira en torno al negocio de la cocaína; el núcleo del narcotráfico mexicano desde los años ochenta es esta droga: los grandes cárteles, los recursos económicos, la transformación del narcotráfico en una gran industria transnacional se deben a ella. Pero desde 1994 se ha incrementado el consumo de cocaína y sus derivados (el crack) en México: se consiguen cada vez a precios más

---

dentro de neumáticos de repuesto, debajo del auto, en compartimientos secretos o incluso dentro de las paredes del auto.

bajos y resultan accesibles en cualquier lugar del país y para sectores populares sin mayores dificultades. Eduardo Medina Mora, actual procurador general, señaló que, de 1994 a 2006, el consumo de drogas entre jóvenes aumentó en un 20 por ciento cada año; citas extraoficiales señalan que en los últimos 8 años el consumo de drogas ilícitas creció un 66 por ciento (Fernández y Salazar, 2008). Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en México, ha aumentado el consumo de marihuana y metanfetaminas, mientras que la edad de iniciación en el consumo de drogas en general ha pasado de 10 a 8 años de edad. Del mismo modo, de 2002 a 2008, en México se duplicó el consumo de cocaína (*El Universal*, 19 de febrero de 2009). ¿Por qué ha sucedido todo esto? ¿Por qué México pasó de ser corredor a convertirse en un mercado interno?

La explicación es la siguiente. El consumo de cocaína en los Estados Unidos no ha aumentado en los últimos años, incluso ha disminuido – aunque mínimamente pues en 2005 la disminución fue de un punto porcentual, sin embargo, según las autoridades estadounidenses esto podría indicar una tendencia. Esto se debe en parte a que existe una mayor cantidad de detenciones y decomisos de droga en distintos puntos del Caribe y de la frontera mexicana pero, principalmente, a que hay una demanda menor de cocaína en Estados Unidos – además en Colombia se redujo el cultivo de la hoja de coca. Si en los sesenta y principios de los setenta las drogas de “moda” fueron la marihuana y el LSD, en los ochenta y noventa la cocaína, ahora y desde hace una década, las drogas que consume la juventud estadounidense son drogas sintéticas, derivadas de anfetaminas y metanfetaminas, precursores químicos fáciles de conseguir, por lo que la droga puede elaborarse prácticamente en cualquier lugar. Más aún, actualmente en Estados Unidos existen grandes bandas que se dedican a la producción de estas drogas. Además del alto consumo de estos estupefacientes, ahora más de la

mitad del consumo anual de marihuana se produce en Estados Unidos (Fernández y Salazar, 2008).

Todo esto implica que la droga, en este caso, la cocaína, como cualquier producto de consumo, necesita un mercado; si éste se agota, se abre otro. Lo que ha sucedido es un aumento exponencial del consumo de cocaína en Europa, principalmente en España – en este país en los últimos 5 años se ha triplicado el consumo de esa sustancia. El problema para los cárteles mexicanos, es que no son dueños de este mercado, pues son los narcotraficantes colombianos quienes controlan el negocio (*El Universal*, 25 de octubre de 2008 y Fernández y Salazar, 2008). De cualquier manera, los cárteles mexicanos juegan todavía un papel fundamental en el tráfico de drogas hacia Estados Unidos<sup>51</sup>, y el porcentaje que se consume ahí es mayor que el europeo. No obstante, la tendencia se está modificando: lentamente, el volumen de cocaína que los cárteles mexicanos deben aprovisionar a Estados Unidos disminuye. Cifras extraoficiales de 2005 del gobierno federal mexicano señalan que, por primera vez en varios años, algunas organizaciones de narcotraficantes mexicanos habrían obtenido más utilidades en Estados Unidos por el comercio de marihuana que por el de cocaína (Fernández y Salazar, 2008).

La consecuencia de todo esto es que una gran cantidad de cocaína se queda en el mercado mexicano. Cada vez más los cárteles mexicanos deben dedicar una parte de la oferta y de la estructura operativa a satisfacer el consumo nacional; buscan ampliar su mercado y para esto necesitan proveer cocaína a precios relativamente bajos para aumentar sus consumidores. Así, todos los factores de éxito para el negocio del narcomenudeo están presentes: un producto con oferta amplia, precios accesibles y

---

<sup>51</sup> Según un reporte de la Oficina para la Droga y el Delito de la ONU, en el 2006, entre 530 y 710 toneladas de cocaína salieron de América del Sur hacia Estados Unidos; de esta cantidad, se presume que aproximadamente el 90 por ciento transitó a través del corredor México-Centroamérica (*El Universal*, 25 de octubre de 2008).

distribución nacional, y un mercado dispuesto a consumir y pagar por el producto. Y si bien es cierto que la venta al menudeo de drogas en México no es algo novedoso, sí lo es, en cambio, el crecimiento significativo de consumidores y el número ascendente de puntos de venta de droga.

En efecto, según cifras recientes de la Policía Federal Preventiva (PFP), cada año se venden cerca de 3,400 millones de dosis de drogas de todo tipo, en 35 mil puntos en todo el país (cerca del 10% sólo en el Distrito Federal). Se estima que estas ventas producen utilidades a los cárteles de unos 16 mil millones de pesos. En noviembre pasado se confirmó que en el DF existen 5,164 puntos de venta de droga, destacando este ilícito en 50 colonias, fundamentalmente del centro y oriente de la ciudad<sup>52</sup>. Estas cifras corroboran un crecimiento sensible del narcomenudeo en la capital: comparando los puntos de venta identificados en 2005 (2,111) con los que ahora se tienen detectados (5,164), el crecimiento ha sido de 145%.<sup>53</sup>

El crecimiento del mercado interno de consumo de drogas puede agudizarse en función de la disminución del consumo de cocaína en Estados Unidos y el aumento en Europa<sup>54</sup>. En realidad, el narcomenudeo y el narcotráfico son fenómenos estrechamente vinculados. Si buscáramos precisión en los términos, tendríamos que hablar de un tráfico de drogas o narcóticos en grandes cantidades y para el exterior – lo que comúnmente se entiende por narcotráfico –, y otro al menudeo (dosis individualizadas) y para el mercado interno, no para “exportar” – esto es, el narcomenudeo. En rigor, lo que existe es un narcotráfico de cantidades voluminosas

---

<sup>52</sup> Algunos autores (Fernández y Salazar, 2008) señalan que las “narcotienditas” en el Distrito Federal son más de 10 mil. Al Distrito Federal, le siguen Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas y Jalisco en el número de dichas tiendas.

<sup>53</sup> Los datos se encuentran en la página de internet de *Metrópoli 2025*: <http://www.metropoli.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=3212>

<sup>54</sup> En palabras del ahora procurador general Eduardo Medina Mora: “Emulando al mercado americano, el riesgo de aumento del consumo de drogas en México tiene que ver con cambios estructurales en Estados Unidos, porque están dejando de consumir cocaína, los precios están bajando y, como consecuencia, los grupos criminales están empujando a un mayor volumen de este producto a nuestro país” (Fernández y Salazar, 2008: 195).

para “exportarlas” al mercado internacional (principalmente Estados Unidos) y también existe un “narcotráfico” en menor escala, es decir, al menudeo y para abastecer el mercado mexicano.

Ambos fenómenos existen por una simple cuestión de mercado: la demanda genera su propia oferta. La demanda puede estar en Estados Unidos o Europa, o en el propio país. Mientras haya consumidores de estupefacientes y satisfacer su demanda sea una actividad ilegal tan lucrativa seguirá habiendo tráfico y producción de enervantes destinados al mercado internacional o al nacional. A decir verdad, narcomenudeo y narcotráfico podría decirse que son el mismo fenómeno: el tráfico de drogas ilegales, uno en grandes cantidades y otro al detalle o minorista. Este tráfico seguirá presente mientras exista la corrupción en las estructuras de seguridad y los funcionarios públicos sigan entablando relaciones de complicidad con los narcotraficantes, y en tanto no se modifiquen las políticas prohibicionistas adoptadas y mantenidas por el gobierno mexicano desde principios del siglo XX, en ocasiones por presión de los Estados Unidos y, finalmente, en tanto este país no se haga responsable de la parte que le toca resolver del problema.

Incluso podríamos explicar al narcomenudeo como una de las etapas o una consecuencia lógica del negocio del narcotráfico. Es difícil pensar que no puede haber un mercado de narcotráfico internacional que no termine en uno de consumo (interno). Como vimos, el crecimiento significativo de consumidores y el número ascendente de puntos de venta de droga y los costos que esto implica (corrupción, violencia, adicciones) tiene su explicación en la variación de los hábitos de consumo de la juventud estadounidense. Ésta ahora prefiere drogas sintéticas, por lo que se necesitan abrir otros mercados para la cocaína, en este caso Europa, sin embargo, estos nuevos mercados no son controlados por los cárteles mexicanos, por lo que parte de la cocaína

se queda estancada en el país. De este modo, la droga debe colocarse a precios relativamente bajos para su consumo nacional.

Más todavía, los grandes cárteles ya no se disputan solamente los territorios para controlarlos y poder llevar a cabo el trasiego de estupefacientes al mercado internacional; si crece el consumo de drogas en el país la necesidad de un mayor control territorial – desde regiones hasta colonias o esquinas – se vuelve imprescindible, lo cual tiene como resultado mayor violencia entre las distintas organizaciones del narcotráfico, porque al mismo tiempo que se requiere control territorial para producir droga, también se requiere para venderla en el país.

Si bien no toda la venta al menudeo de estupefacientes se vincula estructuralmente y forzosamente a las grandes organizaciones del narcotráfico, al menos dos de ellas sí están generando nuevos esquemas de comercialización a nivel local: la del Golfo y la de Sinaloa, que finalmente son las más poderosas. Así, por ejemplo, en un reciente video que ha circulado en los medios de comunicación nacionales, un presunto sicario de la primera de estas agrupaciones delictivas señala que dicha organización controla el 30% de las “tienditas” de droga al menudeo que operan en Veracruz. El mismo individuo expone que cuentan con un censo, según el cual existen 600 establecimientos de ese tipo en la localidad (Flores Pérez, 2006).

### ***El narcomenudeo como problema público***

Alrededor del narcomenudeo se presentan varios problemas públicos. El primero se refiere propiamente al aumento considerable en el consumo de estupefacientes que conlleva o puede causar un problema de salud pública. Según la última Encuesta Nacional de Adicciones realizada en 2002, 3 millones 508 mil 641 personas habían

hecho uso de drogas ilícitas. Las drogas más empleadas fueron, en primer lugar, la marihuana y, en segundo, la cocaína. La encuesta mostró además una reducción en el uso de inhalables. Del mismo modo, el consumo de heroína fue marginal. La población consumidora es mayoritariamente masculina (2 millones 697 mil 970, frente a 810 mil 671 mujeres), y urbana (2 millones 945 mil 399, frente a 563 mil 242 personas asentadas en zonas rurales).<sup>55</sup>

Al margen de que la cifra proporcionada por la encuesta no permite distinguir con mayor precisión al usuario ocasional del adicto – según estimaciones del Consejo Nacional Contra las Adicciones existen en México cerca de 600 mil personas adictas –, es claro que, en un país de más de 100 millones de habitantes, la proporción manifiesta de consumidores y de adictos está aún lejos de alcanzar niveles de preocupación<sup>56</sup>. Sin embargo, también es cierto que la encuesta fue realizada hace ya más de 7 años. Y como se mencionó, hay cifras que indican un aumento considerable en el consumo de drogas y que representan tendencias y señales de alerta sobre un potencial problema de salud pública. Según datos de la ONU, de 2002 a 2008, en México se duplicó el consumo de cocaína. En el mismo sentido, según el ahora procurador general Eduardo Medina Mora, en el país se registra una disminución en el consumo de solventes, pero un aumento significativo en el de cocaína y de metanfetaminas, sobre todo en las zonas del norte del país (Fernández y Salazar, 2008).

Lo que definitivamente sí es grave son otros efectos nocivos del narcomenudeo: la violencia, la corrupción y la inseguridad pública. Como se señaló, si aumenta el consumo de drogas dentro del país, la necesidad de un mayor control

---

<sup>55</sup> La Encuesta Nacional de Adicciones se realiza cada 4 años por el Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC). Inexplicablemente, a finales de mayo de 2007, la versión más reciente publicada en la página de internet del CONADIC sigue siendo la correspondiente a 2002, hecho que dificulta contar con una evaluación actualizada del fenómeno del consumo. Para consultar la encuesta del año 2002 ver: [http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/15\\_otros\\_pdf/ENA.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/ENA.pdf).

<sup>56</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos aproximadamente entre 8 y 10 millones de estadounidenses necesitan tratamiento por el uso de drogas ilícitas (Freeman, 2008 y Fernández y Salazar, 2008).

territorial se torna fundamental, lo que conlleva una mayor violencia entre las distintas organizaciones del narcotráfico, debido a que al mismo tiempo que se requiere de control territorial para producir droga, se necesita también para venderla. Es decir, se lucha por dominar territorios no sólo para consolidar rutas de entrada y tránsito sino para controlar los mercados locales de venta de drogas. Y las distintas bandas y células encargadas del narcomenudeo generan, a su vez, mayor corrupción entre las estructuras de seguridad; todo esto influye en la creciente violencia cotidiana, en los índices de inseguridad que vive el país. Por ejemplo, Osiel Cárdenas creó una organización con base en la ciudad de México que se dedicó exclusivamente al narcomenudeo. Todas sus utilidades se destinaban a montar el esquema de protección que tenía Cárdenas en el penal de la Palma y en otros lugares. El esquema de corrupción se pagaba a partir de las estructuras del narcomenudeo (Fernández y Salazar, 2008).

Max Weber definió al Estado como aquella entidad que monopoliza la violencia legítima a lo largo de un territorio. Un Estado que no es capaz de cumplir con esta premisa, se encuentra prácticamente en vías de extinción o, por lo menos, en una crisis permanente que trastoca todos los demás aspectos adicionales que las instituciones estatales formalmente regulan. Para que el Estado mexicano garantice desde las inversiones hasta la tranquilidad social, desde el crecimiento hasta la confianza, es necesaria la seguridad pública; el Estado necesita demostrar que tiene el control del país, de “la violencia legítima a lo largo de un territorio”, el Estado mexicano debe asegurar que sus instituciones funcionan y lo puede hacer de forma coordinada y eficiente. Sin seguridad no hay inversión ni empleo, no hay estabilidad ni confianza, aumentan la desigualdad y la pobreza (Fernández y Salazar, 2008). Lo que estamos viendo es, precisamente, que el Estado ya no tiene el control de algunos



territorios, que ya no tiene el monopolio de la violencia legítima y que sus estructuras de seguridad están profundamente corrompidas.

La conocida banda que encabezaba Delia Patricia Buendía Gutiérrez, apodada *Ma Baker* – solamente una del centenar de grupos, bandas y cárteles dedicados a vender drogas en el área metropolitana de la ciudad de México –, es un ejemplo claro de los efectos nocivos del narcomenudeo. Esta banda no sólo se había convertido en una de las principales distribuidoras de droga, específicamente de cocaína – cada mes esta banda distribuía 300 mil dosis de cocaína, es decir, 10 mil diarias, que generaban por los menos un millón de dólares al mes –, sino también fue la responsable del asesinato de varios altos mandos policiales de distintas corporaciones federales y locales. Además la penetración que había logrado este grupo alcanzaba a instituciones policiales federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, pero también al Poder Judicial y al Ministerio Público. Más aún, esta banda cobraba a otros grupos del crimen organizado por la protección policial, política y jurídica. Asimismo, bandas como la *Ma Baker* ocupan mucha “mano de obra” que terminan trabajando de diversas formas para el grupo: robos, asaltos, secuestros (Fernández y Salazar, 2008). Si bien se capturó en mayo de 2004 a Carlos Morales “El Águila”, principal operador de esta organización, la banda no se desarticuló por completo puesto que 30 por ciento de su cúpula sigue operando.

Como lo señalara el otrora procurador general, Daniel Cabeza de Vaca (2006), los encargados de las llamadas “tienditas” o “narcotienditas” comercian y distribuyen droga al menudeo – tienditas vinculadas en muchas ocasiones a los grandes cárteles – pero también han incursionado en otras actividades delictivas, como el robo con

violencia, el tráfico de armas, el homicidio y el secuestro, provocando así, una ola de violencia que afecta a la sociedad.<sup>57</sup>

Los grandes cárteles están luchando por el control de los mercados locales de venta de drogas, generando una secuela de violencia e inseguridad<sup>58</sup>. El cártel de los Beltrán se fijó como meta imponerse a grupos rivales para controlar el mercado y tráfico de drogas en el Distrito Federal y municipios conurbados. De hecho, recientemente se detuvo a Gerardo González Benavides, “Tony La Mentira”, primo hermano de “La Barbie” —jefe de sicarios de la organización de los hermanos Beltrán—, quien manejaba la instalación de células del cártel de los hermanos Beltrán Leyva para vender droga al menudeo principalmente en la zona de Santa Fe, en el Distrito Federal, y Huixquilucan, Estado de México. “Tony La Mentira” operaba donde se mueven células de los Beltrán y se han vivido hechos de violencia, en especial ejecuciones de sicarios de grupos rivales y de policías que no se han plegado a sus pretensiones o trabajan para otras bandas (*El Universal*, 22 de febrero de 2009)<sup>59</sup>.

Es la delincuencia organizada – que controla los mercados locales de venta de droga y las rutas de tráfico para “exportar” estupefacientes, que se dedica a otros

---

<sup>57</sup> Recientemente (*Reforma*, 6 de marzo de 2009), el subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo de la Procuraduría General de la República, Víctor Emilio Corzo, advirtió que el narcomenudeo es el principal generador de inseguridad pública y puede afectar la gobernabilidad y a las instituciones democráticas del País. Señaló que los criminales tienen capacidad corruptora y dominio territorial para disputar a las autoridades municipales y estatales el "monopolio" del ejercicio de la fuerza pública. “El narcomenudeo constituye el principal generador de inseguridad, corrupción y violencia asociada con actividades de organizaciones delictivas, como son el tráfico de armas, lavado de dinero y con delitos del fuero común, ejecuciones, secuestros, robos, lesiones y extorsiones”, afirmó el funcionario.

<sup>58</sup> La oficina antidrogas de Estados Unidos calcula que en el 2008 los narcotraficantes mexicanos, que ya controlan el mercado allá, obtuvieron más de 14 mil millones de dólares; a los que habría que sumar las ganancias que obtienen en México por la expansión del consumo de drogas y por otras actividades ilícitas como la extorsión y el secuestro (Sánchez Susarrey, 2008).

<sup>59</sup> En los últimos 14 meses, por lo menos cinco células del cártel de los Beltrán han sido desmanteladas en el Distrito Federal y el Estado de México. Hace menos de una semana fueron detenidos 10 miembros de la organización en Tultitlán, Edomex. Otra célula del grupo fue desintegrada en Huixquilucan, la cual estaba vinculada al asesinato de 24 personas en septiembre pasado. Antes, en enero de 2008, se detuvo en Coyoacán y Álvaro Obregón a 11 miembros más de ese grupo criminal, que bajo las órdenes de “La Barbie”, y después de que ese grupo rompiera con el cártel de Sinaloa, pretendían iniciar una incursión masiva en el Distrito Federal e inclusive participaron en el frustrado rescate de Alfredo Beltrán Leyva, “El Mochomo”. Otro golpe se asestó al grupo, cuando una célula de sicarios fue detenida en la colonia Portales, en posesión de un arsenal (*El Universal*, 22 de febrero de 2009).

delitos como el secuestro, la extorsión, piratería, robo –, la que pone en jaque al Estado, la que cuestiona la razón de ser de éste<sup>60</sup>. El Estado no está cumpliendo con su función básica de garantizar la seguridad de la sociedad. Se pone en entredicho la razón misma de su existencia y se comienza a hablar de un Estado fallido. Quizá el concepto de Estado fallido pudiera no aplicarse a todas las zonas del país, pero como lo señalara el jefe de Operaciones de Inteligencia de la DEA, Anthony Placido, sí a algunos lugares como Ciudad Juárez o Tijuana, donde hay un muy alto nivel de violencia (*Proceso* 1686, 22 de febrero de 2009); o a Michoacán, Nuevo Laredo o Baja California donde los cuerpos policiales locales están totalmente penetrados por el crimen organizado (Medina Mora, 2006).

Son estos efectos nocivos del tráfico de drogas, en particular del narcomenudeo, los que justifican la intervención del Estado. Si éste no actúa, el poder de la delincuencia organizada terminará por adueñarse y controlar no sólo regiones o ciudades, sino al país entero. En este sentido, fue el presidente Fox quien, con la intención de atacar el problema del narcomenudeo, propuso en el 2003 una serie de reformas a la Ley General de Salud (LGS) y al Código Penal Federal (CPF). En la exposición de motivos de la Iniciativa de Fox contra el narcomenudeo se señala que las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional son la delincuencia

---

<sup>60</sup> Según *The Wall Street Journal*, México está encaminado a volverse un "narcoestado" dominado por la mafia. Según el diario los capos de la droga han doblegado al Estado, al cobrar sus propios (narco)impuestos y extorsionar a los empresarios y comerciantes sin que el gobierno logre protegerlos. La condición de México, compara el rotativo, es similar al poder de la mafia en Rusia o a la descomposición social de Pakistán. También destaca que los Zetas han extendido sus ingresos al dominio de la piratería y que el cártel de Sinaloa tiene casi 10 mil sicarios bajo su mando, algo así como "un pequeño ejército" (<http://www.proceso.com.mx/>; consultada el 25 de febrero de 2009). La prensa mexicana reporta así la derrota del gobierno en varias plazas: "La franja fronteriza del norte, bajo el poder del narco". "Empresarios de todos los ramos le pagan 'protección'" (*La Jornada*, 1o. de marzo de 2009). Los testimonios de los habitantes de Reynosa refieren que la autoridad municipal ha dejado de existir; que el ritmo y la calidad de vida en esa zona fronteriza de más de medio millón de habitantes se rigen tanto o más por las decisiones que impone "La Maña" -la organización criminal que domina la región- que por las de la autoridad formal. Es la presencia de esa organización la que explica que se observe un toque de queda virtual y que haya un cobro de impuestos más efectivo que el de Hacienda (Meyer, 2009).

organizada y, en especial, una de sus manifestaciones más recurrentes como es el tráfico de drogas. Además, según Fox,

En tiempos recientes, México ha comenzado a enfrentar un problema de venta y consumo indiscriminado de drogas prohibidas, y ya no sólo de producción y traslado hacia Estados Unidos. El comercio de drogas prohibidas sigue en ascenso y, para que el Estado mexicano combata este flagelo social, se considera necesario realizar una reforma legal que permita a las entidades federativas atender una parte del problema, toda vez que la suma de medios y facilidades con las que cuentan los estados de la República y el Distrito Federal, superan los que tiene la Federación en cada demarcación federativa, y ello permitirá a cada una de dichas entidades atender de mejor manera un aspecto que se considera medular para erradicar la posesión, distribución y consumo de narcóticos en dosis individualizadas, que es rubro específico de lo que se conoce o se ha denominado como narcomenudeo<sup>61</sup> (Iniciativa Fox, 2003).

Lo primero que hay que subrayar es la aceptación del propio gobierno federal del fracaso de la estrategia para combatir el tráfico de drogas, pues en esta exposición de motivos es el mismo Fox quien confirma “que el comercio de drogas prohibidas sigue en *ascenso*”. Fox también señala que el fenómeno de las drogas prohibidas en México constituye un problema de seguridad pública porque pone en peligro la salud de las personas, la integración de las familias y la armonía social de cada Municipio, Estado y Distrito Federal, toda vez que propicia la delincuencia organizada y corrompe las estructuras de Gobierno encargadas de procurar e impartir justicia. En este sentido, se señala en la iniciativa que el interés colectivo hace necesaria la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios en los diversos problemas que aquejan a la sociedad. En suma, la colaboración entre las entidades federativas y la

---

<sup>61</sup> Por “narcomenudeo” se entiende, según la Iniciativa presentada por Fox, la posesión, el comercio o suministro de estupefacientes o psicotrópicos, cuando por la cantidad y presentación o forma de embalaje, se determine que es para su distribución en dosis individuales.

Federación se justifica porque los delitos contra la salud (que son competencia exclusiva de la Federación), especialmente los denominados de narcomenudeo, afectan directamente a la población, cuya salud y seguridad corresponde resguardar también a las entidades federativas, máxime que en estos ilícitos existe una víctima identificable, lo cual no es así en el caso del trasiego de estupefacientes y psicotrópicos, ilícitos que se realizan por todo el territorio nacional y mayoritariamente hacia mercados internacionales, situación ésta que por antonomasia corresponde combatir exclusivamente a la Federación.

Así, una vez justificado por qué el narcomenudeo es un problema público que es menester atender en el corto plazo – cuyos efectos nocivos ponen en jaque al Estado mexicano – y, consecuentemente, por qué se vuelve necesario que el Estado intervenga modificando el marco legal y colabore con el Congreso para hacer frente a este problema, en el siguiente capítulo analizo la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo bajo gobiernos divididos, la cual puede observarse y explicarse a partir del proceso legislativo alrededor de una iniciativa en particular, la llamada “Ley contra el narcomenudeo” propuesta por Vicente Fox en el año 2003.

### **Capítulo 3. La relación Ejecutivo – Legislativo en los gobiernos divididos**

#### ***La nueva relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo***

Como se explicó en el primer capítulo, a partir de la transición el equilibrio entre ambos poderes ha cambiado radicalmente. El Congreso es ahora un contrapeso real del presidente. En el presidencialismo autoritario el Ejecutivo era el responsable de la

mayoría de las iniciativas aprobadas por el Congreso y, generalmente, las propuestas del Ejecutivo no sufrían modificación alguna. En este sentido, el Ejecutivo era frecuentemente el único actor en el proceso de cambio en la legislación. El presidente era al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y del Legislativo.

Ahora bien, como se señaló, la relación con el Congreso es fundamental para el programa del Ejecutivo pues como afirma Casar (2008) la “agenda presidencial” se compone de un conjunto de políticas públicas que pueden ser llevadas a la práctica con las facultades e instrumentos de gobierno con los que cuenta el ejecutivo y otro conjunto que requiere reformas a la legislación vigente, ya sean de carácter constitucional u ordinario. En el segundo caso, es necesaria la cooperación del Congreso que depende de factores tales como la relación del presidente con su partido, la posición del partido gobernante en el Congreso y las alianzas que puedan construirse.

Para poder llevar a cabo su programa de gobierno, el presidente debe colaborar con el Congreso mediante la formación de coaliciones que apoyen sus propuestas de políticas. Lo que se podía observar en el presidencialismo autoritario era que, simplemente, el Ejecutivo no se veía en la necesidad de formar coaliciones pues contaba con las mayorías aplastantes de su partido en ambas cámaras. La cooperación, cuando se daba, era entre el presidente y su partido (y los sectores representados en este último). La subordinación del Congreso al presidente, le permitía a éste tener el monopolio en el proceso de formulación de políticas públicas; el Congreso no era un actor que propusiera políticas ni cambios en las mismas (o bien, podía formular políticas pero no eran aprobadas en última instancia); en este sentido, el único que tenía el poder para realizar modificaciones en la legislación, digamos cambiar el marco legal era, gracias a la debilidad y subordinación del Legislativo, el presidente.

En los gobiernos divididos, el Ejecutivo está obligado a formar coaliciones<sup>62</sup> que apoyen sus iniciativas, es decir, necesita negociar con los partidos de oposición, los cuales se han convertido, como se mostró anteriormente, en la principal fuente de legislación aprobada por el Congreso (Cfr. Supra: 46 – 47) y, en consecuencia, actores relevantes en la formulación de políticas y el proceso de cambio del marco legal. La cooperación del Congreso depende, como se mencionó, de factores como la posición del partido gobernante en el Congreso, la relación del presidente con su partido y las alianzas que puedan construirse. La posición del partido gobernante en el Congreso nos ayuda a explicar los espacios para la negociación. Con amplias mayorías, como sucedió en los tiempos de hegemonía del PRI, el presidente no requería negociar con los partidos de oposición y, por lo tanto, no existieron coaliciones en el presidencialismo autoritario. Sin embargo, este escenario cambió en 1988 y posteriormente en 1997. En 1988 porque el PRI perdió la mayoría de dos tercios que se necesita para modificar la Constitución (el PRI obtuvo el 52 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados); este escenario se repitió hasta 1997 (por ejemplo, las reformas constitucionales de la administración salinista requirieron de una alianza con el PAN a cambio de que se le reconocieran a este partido sus triunfos electorales). En

---

<sup>62</sup> La teoría del coalition building señala que los partidos más cercanos en el plano ideológico y programático son los que tienden a coaligarse (Lijphart, 1984 y Axelrod, 1970). Sin embargo esto no es siempre cierto: las coaliciones pueden tener motivaciones distintas a las de la consistencia ideológica, por ejemplo, pueden estar motivadas por estrategias electorales, intercambios a futuro o cargos en el gobierno (Casar, 2008). Según un estudio elaborado por Casar (2008), a partir del análisis de las votaciones en el pleno y la conformación de coaliciones en relación a las iniciativas presidenciales en los gobiernos divididos (LVII, LVIII y LIX legislaturas), no tiene sustento la idea de alianzas permanentes de la oposición en contra de las iniciativas del Ejecutivo. Al igual que en el análisis de las coaliciones formadas en el Congreso bajo gobiernos divididos, la coalición más frecuente en las iniciativas del Ejecutivo fue la de todos los partidos: 31 por ciento para la LVII Legislatura (1997 – 2000), 63 por ciento para la LVIII (2000 – 2003) y de 52 por ciento para la LIX (2003 – 2006). Por otro lado, según el mismo estudio, en materia económica en las LVII, LVIII y LIX legislaturas, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos con 27, 56 y 48 por ciento respectivamente. En materia política, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos para la LVIII y LIX legislaturas (80 y 100 por ciento respectivamente), y en materia de seguridad y justicia (71 y 58 por ciento). En estas dos materias, para la LVII Legislatura, la coalición más frecuente fue la del PRI-PAN-PVEM y la de PRI-PAN-PVEM-PT. También, según el análisis, el PRD es el partido que más se excluye de las coaliciones formadas en el Congreso y también respecto a las votaciones de las iniciativas del presidente. Finalmente, la percepción generalizada de que el PAN, durante el gobierno foxista, fue un partido rebelde frente a su presidente tampoco encuentra sustento.

1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que significó la formación de coaliciones no sólo para aprobar reformas a la Constitución sino a la legislación ordinaria dando inicio propiamente a los gobiernos divididos. Del mismo modo, el proceso de presupuestación a partir de entonces se ha vuelto más complejo debido a la formación de distintas alianzas entre partidos (como el caso del presupuesto para el año 1998 y 2000, por mencionar algunos ejemplos). La misma suerte han corrido los presidentes panistas, pues en las tres legislaturas correspondientes (LVIII, LIX y LX), el PAN no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

### *El modelo del proponente y el elector*<sup>63</sup>

Además de la necesidad que tiene el Ejecutivo de conformar alianzas en el Congreso que apoyen sus propuestas, para explicar la interacción estratégica entre el presidente y el Congreso se requiere un modelo que tome en cuenta dos dimensiones: las preferencias de los electores y las instituciones que regulan la toma de decisiones. Tanto los actores que intervienen en la formación de los cambios legislativos como las reglas bajo las cuales interactúan se encuentran definidos en la Constitución. Los poderes que la Constitución le confiere al presidente y al Congreso permiten caracterizar la interacción entre ambos como un juego secuencial entre un “proponente” y un “elector”. En este juego, el proponente es el Congreso y tiene la prerrogativa de mover primero. El elector es el presidente y mueve después.

---

<sup>63</sup> El modelo del proponente y el elector se basa en el trabajo de Stephen Matthews (1989) y en posteriores aplicaciones del análisis “espacial” al proceso legislativo y las negociaciones del veto presidencial en Estados Unidos de Keith Krehbiel y Charles Cameron (2000). El modelo original del fijador de la agenda se lo debemos a Romer y Rosenthal (1978). En el trabajo nos basamos en la explicación que hace de dicho modelo Nacif (2004). Sin embargo, hacemos algunas modificaciones al mismo.



El proponente es un actor colectivo que se conforma por los grupos parlamentarios políticos incluyendo al partido del presidente. Según la Constitución, el elector tiene un poder de veto sobre iniciativas aprobadas por el proponente. Cada vez que el proponente presenta una iniciativa, puede elegir entre vetarla o promulgarla. El proponente (el Congreso) tiene poderes completos para fijar la agenda. Este poder comprende dos aspectos: el poder de abrir y cerrar la puerta, lo cual significa que es el único que puede presentarle propuestas al elector (el presidente no puede presentar propuestas a sí mismo: tiene que esperar a que el Congreso tome la iniciativa y “abra la puerta”); por otro lado, el elector no tiene la posibilidad de hacer enmiendas a las propuestas del proponente; es decir, cuando el proponente hace una oferta al elector, ésta toma la forma de “lo tomas o lo dejas”.

Además de las instituciones que regulan la relación entre ambos poderes, es necesario incorporar en la explicación la dimensión de las preferencias. Una forma de representar preferencias es mediante modelos “espaciales” los cuales permiten ubicar preferencias en uno o varios espacios de políticas continuos, también llamados dimensiones de política (por ejemplo, la dimensión ideológica tradicional izquierda – derecha). Se asume que cada actor tiene una función espacial de preferencias, lo cual significa que la “satisfacción es mayor entre más cerca esté la propuesta del punto ideal del actor” (Hinich y Munger, 1997: 27). Del mismo modo, se asume que las funciones de preferencia son simétricas y, en consecuencia, las desviaciones de la misma magnitud en direcciones opuestas respecto a la política ideal de un actor producen una disminución igual en su nivel de bienestar.

Ahora bien, ¿qué es lo que le conviene hacer al Congreso? ¿Cuál sería su comportamiento óptimo? El Congreso puede mantener las puertas cerradas, con lo cual se mantiene el marco legal ( $X_0$ ), el marco legal vigente, o presentar una propuesta de

cambio legal. De ser este último el caso, ¿cuál sería la propuesta que le conviene llevar al presidente?

Para responder a estas preguntas, el Congreso tiene que tomar en consideración el “conjunto preferido” del presidente ( $Ap$ ), o sea, el grupo de propuestas que el presidente prefiere sobre  $Xo$ . Si la propuesta del Congreso ( $Xc$ ) no forma parte de  $Ap$  entonces el presidente la vetará. El conjunto preferido sobre  $Xo$  del presidente está formado por el intervalo  $[t, Xo]$ , donde  $t$  representa el equivalente de utilidad de  $Xo$ . En otros términos,  $t$  es la política que le brindaría al presidente el mismo nivel de satisfacción que le ofrece el orden legal existente.

El presidente puede adoptar tres diferentes posiciones en su relación estratégica con el Congreso. Las variables clave son la ubicación del punto de indiferencia del presidente respecto al marco legal, es decir, de  $t$ . Debido a la importancia de  $t$  en las negociaciones entre ambos, Cameron (2000) lo denomina el “tipo presidencial”. El tipo presidencial no es una posición permanente del Ejecutivo, sino la estrategia dominante dada la ubicación de  $Xo$  y  $Xc$ .

Si  $t < Xc$ , entonces el presidente tendrá una posición *condescendiente* ante lo que el Congreso le envíe. En cambio, si  $Xc < t < Xo$ , entonces el Congreso sacrificará su propuesta y presentará una cercana a  $t$ . La ubicación de  $t$  entre  $Xc$  y  $Xo$  da lugar a una presidencia negociadora, que no aceptará la propuesta del Congreso pero estará dispuesta a negociar un resultado intermedio. Si  $Xc < Xo < t$ , entonces no hay posibilidad de que el Congreso y el presidente lleguen a un acuerdo. En este caso nos encontramos ante una presidencia recalcitrante. El Congreso se abstendrá de formular una propuesta anticipando el veto presidencial. Así, una presidencia de tipo *condescendiente* garantiza convergencia total en relación a la propuesta del Congreso ( $Xc$ ); una presidencia *negociadora* da lugar a una convergencia parcial o limitada hacia dicha

propuesta; por último, una presidencia de tipo *recalcitrante* redundaría en parálisis o empate: prevalece  $X_0$ , a pesar de que en el Congreso hay una mayoría apoyando una política distinta ( $X_c$ ). Como señala Nacif, bajo gobiernos divididos el presidente y su partido pueden utilizar su poder de veto para inhibir el cambio en el marco legal, cuando mantener éste sea preferible a cualquier oferta que el Congreso pudiera realizar, o para negociar el cambio, cuando existe la posibilidad de acordar un “compromiso” con el Congreso. Sin embargo, también puede dejar que el Congreso siga su camino cuando cualquier modificación del marco legal representa una ganancia para el presidente.

Aquí es preciso señalar en qué consiste la facultad de veto que tiene el presidente mexicano. Hay que comenzar diciendo que la Constitución no menciona expresamente al veto, sin embargo, el inciso c) del artículo 72 constitucional, otorga al Presidente “la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que el Congreso le envíe para su promulgación”. Asimismo, hay que mencionar que estas observaciones tienen carácter suspensivo pues su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, mismas que pueden considerarlas inoperantes teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación de la iniciativa tal y como salió del Congreso.

Por otro lado, existen tres tipos de veto: el total, el parcial y el de bolsillo. En el régimen presidencial mexicano encontramos los dos primeros y en el tercero discrepan los autores. En el veto total, el presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones. El veto parcial, también llamado veto por párrafos o artículos, es aquel que le

permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales, o introduciendo él mismo modificaciones. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y más desean (Sartori, 1998: 178). En México, la Constitución prevé el veto total y parcial en la primera parte del inciso c) del artículo 72, que señala que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, a la cámara de origen”.

Aquí es importante señalar que cuando el Ejecutivo mexicano hace observaciones de una parte de la ley (párrafos, artículos o capítulos) no puede, sin embargo, promulgar el resto. Esto a diferencia de lo que sucede en Argentina donde el veto parcial sí tiene esa peculiaridad; es decir, en el régimen presidencial de este país vetar una parte de la ley pero promulgando el resto es constitucional – siempre que no se altere la estructura o el espíritu de la ley tal como fue sancionada por el Congreso (Alcántara Sáez, 2001). De este modo, en México como en la mayoría de los países de América Latina, si bien el presidente puede hacer observaciones a determinadas partes de una iniciativa las cuales serán enviadas y discutidas (y quizá rechazadas) por el Congreso, el no poder promulgarse o publicarse el resto de la misma significaría un rechazo total a la iniciativa.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Guatemala es el único país de América Latina cuyo Ejecutivo no cuenta con la posibilidad de vetar parcialmente la ley. Del mismo modo, en Estados Unidos el Ejecutivo tampoco cuenta con este veto. El ejecutivo norteamericano cuenta con el veto de bolsillo y el total; éste puede ser superado con una mayoría de dos tercios en ambas cámaras. En Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú y Venezuela el veto presidencial puede ser superado con una mayoría simple (aunque hay que tomar en cuenta que los primeros dos de estos países son bicamerales y los otros tres unicamerales). En Argentina, Brasil y México se necesita una mayoría de dos tercios en cada una de las cámaras. Bolivia establece que la votación se realice en reunión conjunta de las dos cámaras. En Uruguay se exige una votación de tres quintos de las dos cámaras reunidas en Asamblea General; en esta mayoría resulta un total de votos algo mayor que en las de dos tercios. Los países unicamerales con mayoría de dos tercios para superar el veto presidencial son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. En Chile y Honduras no se habla explícitamente de la capacidad del presidente para vetar totalmente un proyecto de ley, pero su constitución contempla figuras jurídicas equivalentes al veto total. En todos los demás países de América Latina el presidente puede ejercer veto total y parcial (a excepción de Guatemala). Para ver una revisión más a detalle de los mecanismos de estos países puede consultarse (Alcántara Sáez, 2001; Gamboa Montejano, 2001 y Suaya, 2006).

¿Es entonces el veto parcial del presidente mexicano, en el fondo, un veto total? La respuesta depende del concepto de veto del que se parta (o donde se ponga énfasis). Es decir, si lo que importa en un veto es si se promulga todo o una parte de una ley que el Congreso envió al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial, entonces el veto parcial y el total son lo mismo, pues al no publicarse las partes de la iniciativa con las que está de acuerdo el presidente, se termina rechazando o “desechando” toda la iniciativa, justo lo que sucede con el veto total. En cambio, es clara la distinción entre ambos vetos cuando se afirma que el veto es la capacidad del Ejecutivo de hacer observaciones a *toda* la iniciativa o a *partes* de ésta. Lo que sucede es que efectivamente con el veto parcial se termina desechando todo el proyecto, aunque sólo se hayan hecho observaciones a una parte del contenido del mismo. Este problema conceptual y de procedimiento podría resolverse siguiendo el caso argentino.

El sentido del veto se refiere a la posibilidad de que el Ejecutivo limite el poder de las mayorías del Congreso, esto se consigue rechazando una iniciativa no promulgándola. Sin embargo, el veto también forma parte de los mecanismos de pesos y contrapesos de un régimen presidencial, mecanismos que también permiten la colaboración entre los dos poderes. Este es el significado de que el Ejecutivo tenga la oportunidad de hacer observaciones particulares y detalladas, pues éstas permiten la discusión y el debate con el Congreso. No se trata sólo de no promulgar una ley con la que el Ejecutivo no esté de acuerdo, también se trata de que se den las razones de porqué no se promulgó una ley y esto permita un debate entre ambos poderes.

Finalmente, el veto de bolsillo le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no

firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido y nadie puede hacer nada al respecto (Ídem). En México, hasta el año 2003 había una disposición que fue considerada como un veto de “bolsillo” porque no obstante se obligaba al Ejecutivo a promulgar una ley a la que no se le hubieran hecho observaciones en un período determinado, no se le imponía un plazo para que lo hiciera, lo que en la práctica le permitía evitar su aplicación y evadir al Congreso. Desde principios de ese año el ejecutivo está obligado a promulgar leyes en no más de treinta días o de lo contrario automáticamente entran en vigor (Hernández, 2005). Podría pensarse todavía en cierta posibilidad para usar este tipo de veto, en el sentido en que si el Congreso da por concluido el período de sesiones antes de que expiren los diez días en que el Ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiriría carácter de ley. Sin embargo, el artículo 72 de la Constitución, señala que si “corriendo este plazo de diez días el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido”, con lo que se vuelve prácticamente imposible el veto de bolsillo.

Como veremos a continuación, el veto que ejerció Fox fue un veto parcial, es decir, no rechazó la iniciativa en su totalidad.<sup>65</sup> El presidente hizo algunas modificaciones a las modificaciones que le hizo el Congreso a su iniciativa, además, el presidente también introdujo algunos párrafos con la intención de darle claridad al espíritu de la iniciativa inicial. Aunque, como se mostrará en seguida, las observaciones de Fox fueron a párrafos o artículos “clave” de la propuesta del Congreso, es decir, finalmente Fox vetó partes de la iniciativa que afectaban su

---

<sup>65</sup> Según Fox, “la reforma en su conjunto [la iniciativa que le envió el Congreso para su promulgación] significa uno de los mayores y más recientes esfuerzos de México para sumar fuerzas policiales y de investigación de los tres órdenes de gobierno en la lucha contra la posesión, el comercio y suministro de drogas. Sin embargo, a pesar de que el régimen legal aprobado es plausible, a raíz de la aprobación del citado proyecto algunos sectores de la sociedad, especialistas, las propias autoridades encargadas de la procuración de justicia e incluso algunos legisladores, han manifestado diversas inquietudes sobre *textos específicos* de la reforma” (Observaciones Fox, 2006).

espíritu. Por último, como se señaló, el veto presidencial a su vez puede rechazarse (o superarse) con el voto de dos tercios de los legisladores en cada una de las Cámaras. En el caso del veto a la iniciativa del Congreso sobre el narcomenudeo, los legisladores no rechazaron las observaciones particulares que hizo Fox y, en consecuencia, se quedaron “congeladas” para una eventual discusión – y comenzar un nuevo proceso legislativo – en la Cámara de origen, en este caso el Senado. Esto se debió a que Fox devolvió a la Cámara de Senadores la iniciativa con sus observaciones en septiembre de 2006, cuando ya estaba instalada una nueva legislatura (LX), es decir, ya no eran los diputados y senadores que habían modificado y aprobado la Iniciativa del Congreso. Estos legisladores hubieran tenido que rechazar (o superar) el veto presidencial a una iniciativa no elaborada ni discutida ni aprobada ni enviada a Fox por ellos para su promulgación.

### *El estudio de caso*

En lo que sigue del trabajo, con base en un caso intentaré mostrar cómo es la dinámica entre el poder Ejecutivo y el Legislativo a partir del fin del presidencialismo autoritario y, en particular, intento demostrar la hipótesis de que el cambio del marco legal (que significa la aprobación de las políticas públicas formuladas), sólo es posible si se dan dos condiciones: la existencia de una coalición en la legislatura apoyando dicho cambio y, principalmente, la aprobación del presidente a la modificación del marco legal. En este sentido, a diferencia de lo que sucedía en el presidencialismo autoritario cuando el poder de la presidencia mexicana se basaba en los llamados poderes partidarios (metaconstitucionales) que le permitían al presidente en turno modificar o hacer cambios a la legislación sin mayores contratiempos, a partir de los gobiernos

divididos y al desaparecer estos poderes, la presidencia necesita hacer uso de sus poderes reactivos legales o constitucionales, en concreto, la facultad de veto, frente a un Legislativo ahora poderoso. También señalo en qué medida el modelo del proponente y el elector efectivamente nos permite explicar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en particular en lo que se refiere al cambio de la legislación.

Las preguntas principales que van a guiar esta parte final del trabajo son: ¿Cuál es la dinámica en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo después del fin del presidencialismo autoritario? ¿Cómo es el proceso de cambio legislativo? ¿En qué consiste exactamente la iniciativa presidencial? ¿Qué políticas públicas se formulan en la misma? ¿Cuál fue la coalición (mayoría plural) que apoyó dicha iniciativa? ¿Qué modificaciones se le hicieron a la iniciativa del Ejecutivo y, en consecuencia, qué “contra – iniciativa” le presentó el Congreso al Ejecutivo? ¿Cuál fue la posición del presidente: condescendiente, negociadora, recalcitrante? ¿La “contra-iniciativa” formaba parte del “conjunto preferido” del presidente? ¿Por qué si la “contra-iniciativa” permitía suponer que el presidente adoptaría una posición condescendiente el presidente terminó vetando la propuesta? ¿Qué explica el veto presidencial a una iniciativa cuyo origen fue el mismo presidente?

Para tratar de resolver el problema público que representa el narcomenudeo, Fox propuso una serie de políticas que requerían reformas al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud. En el decreto se reformaban las fracciones XXVII y XXVIII, del artículo 3; y se adicionaban la fracción XXIX al artículo 3, así como un apartado C al artículo 13, un segundo párrafo al artículo 204 y el Capítulo VII, al Título Décimo Octavo, con los artículos 473 a 479, todos de la Ley General de Salud; asimismo, se derogaban los párrafos segundo y tercero del artículo 195 y el párrafo primero del artículo 199, recorriéndose los actuales párrafos segundo y tercero para quedar como



párrafos primero y segundo, respectivamente, del Código Penal Federal; todo esto para dotar de competencia a las entidades federativas en la investigación y persecución del delito de narcomenudeo, así como para ejecutar las sanciones penales impuestas por la comisión del mismo.

Así, el 7 de enero de 2004, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibió del Titular del Poder Ejecutivo Federal la iniciativa de Decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, en materia de narcomenudeo (en adelante, *Iniciativa Fox*).<sup>66</sup> En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente acordó que dicha iniciativa se turnara para su estudio y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Salud y Seguridad Social; de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores.

Pero, ¿cuáles son las propuestas de cambio legislativo en la Iniciativa de Fox contra el narcomenudeo?

---

<sup>66</sup> La Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal (Iniciativa Fox, 2006) puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/ene/20040107.html#Ini20040107LeySaludCodPenal>. Es oportuno adelantarnos al desarrollo de la tesis y explicar cómo se va a citar en la misma y cuál fue el largo proceso que tuvo lugar alrededor de esta iniciativa de Fox. El 7 de enero de 2004 la Comisión Permanente recibió del Ejecutivo dicha iniciativa (firmada por Fox el 29 de diciembre de 2003) y, en la misma fecha, se turnó a la Cámara de Senadores. Posteriormente, el 13 de diciembre de 2005 el Senado realiza algunas modificaciones a la iniciativa de Fox (Iniciativa Senadores, 2005, que puede consultarse en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/imprimir2.php?sesion=2005/12/13/1&documento=43>) y remite la Minuta a la Cámara de Diputados, donde se le hacen cambios importantes que se votan el 25 de abril de 2006 (Iniciativa Diputados, 2006: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2006/abr/20060425-I.html#Dicta20060425SaludJusticia>). La Minuta se devuelve a la Cámara de Senadores donde ya no se hacen cambios y se da el visto bueno a los realizados por los diputados en una votación el 27 de abril de 2006 (Iniciativa Senadores, 2006: [http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/59/3/SPO/SPO\\_No\\_27\\_27\\_ABRIL\\_2006.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/59/3/SPO/SPO_No_27_27_ABRIL_2006.pdf)). Ésta se pasa al Ejecutivo federal para su publicación en el Diario Oficial, sin embargo, Fox veta la iniciativa el 3 de mayo de 2006. Finalmente, la iniciativa se devuelve con las observaciones de Fox a la Cámara de Senadores el martes 5 de septiembre de 2006 (Observaciones Fox, 2006: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LX&a=I&diario=2&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Sep%205%202006&id=11&id=12&id=13&id=14&id=15>). La iniciativa que en la tesis denominé Iniciativa del Congreso es la que éste pasó finalmente a Fox para su publicación, es decir, la Iniciativa de los diputados puesto que los senadores ya no hicieron correcciones o modificaciones a la misma.

1) El objetivo de la reforma es que las instancias de procuración e impartición de justicia y las de ejecución de sanciones penales locales, sean quienes conozcan de los procedimientos y, sólo en casos específicos, los órganos de justicia federal ejerzan directamente su atribución en materia de narcomenudeo. Es decir, los delitos contra la salud incorporados en la Ley General de Salud son de carácter Federal, por lo tanto, las autoridades del Fuero Federal tienen competencia para conocer de los mismos, sin embargo, en razón de que el propósito de la propuesta de Fox es que las autoridades del Fuero Común tengan plena intervención en el combate de estos delitos, se pretende dotarlas de facultades para ello, a efecto de que tratándose de aquellos delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, la regla sea que las instancias de procuración e impartición de justicia locales conozcan de los procedimientos y, sólo en supuestos específicos, los órganos de justicia federales ejerzan directamente su atribución; es decir, en los casos en que el Ministerio Público de la Federación *prevenga en el conocimiento* o le solicite al Ministerio Público del Fuero Común la remisión de la investigación, a efecto de continuar con la misma. En suma, los delitos son originariamente de competencia federal. En consecuencia, en caso de que el Ministerio Público de la Federación conozca directamente del asunto, estará legitimando para hacerlo, toda vez que la iniciativa no tiene por objeto restringir o limitar la jurisdicción federal, y sí, por el contrario, establecer una jurisdicción dual en la que concurren aquélla y las entidades federativas. De este modo, cuando las autoridades locales realicen investigaciones en las que se adviertan otras modalidades de delitos contra la salud, diversas a las consideradas como narcomenudeo, declinarán la competencia como lo realizan actualmente.

- 2) El artículo 3 de la LGS, señala que son materia de salubridad general el programa contra el alcoholismo, el programa contra el tabaquismo, y el programa contra la farmacodependencia; sin embargo, a juicio del Ejecutivo, es menester adicionar la fracción XXVIII, al numeral en cita, a efecto de establecer de una manera precisa que es materia de salubridad general la prevención de adicciones a estupefacientes y sustancias psicotrópicas, evitando la posesión, el comercio o suministro de los mismos, de forma tal que sustente el contenido del Título Decimosegundo en el que se propone adicionar las conductas delictivas en la materia y, sobre todo, prescriba la participación directa por parte de las autoridades competentes en las entidades federativas.
- 3) Así, el Ejecutivo señala la necesidad de adicionar un párrafo segundo al artículo 204, del Título Decimosegundo de la LGS, que regula el control sanitario de productos, servicios, importación y exportación, donde se instruya expresamente a las autoridades o corporaciones de seguridad pública de los tres órdenes de Gobierno para que coadyuven en la prevención y erradicación de las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes o sustancias psicotrópicas que corresponden originalmente a las autoridades sanitarias federales, en la inteligencia de que el auxilio sólo es cuando dichas actividades se realicen en lugares públicos, toda vez que se preserve en exclusiva para las autoridades responsables de la salubridad, las funciones de inspección y verificación de establecimientos.<sup>67</sup>
- 4) A juicio del presidente la adición propuesta pretende establecer la corresponsabilidad de las autoridades de las entidades federativas en materia de

---

<sup>67</sup> El segundo párrafo que se pretende añadir al artículo 204 de la LGS dice a la letra: “Las autoridades de seguridad pública de los tres órdenes de Gobierno participarán en la prevención y combate a las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes y psicotrópicos cuando dichas actividades se realicen en lugares públicos, y actuarán conforme a sus atribuciones”.

salubridad general y especialmente del ámbito de la justicia común, a efecto de poder ampliar el frente de lucha contra las conductas que de manera directa “envenenan a nuestro pueblo”; ello sin menoscabo de la obligación de las autoridades federales de cumplir con sus atribuciones siempre que el delito menor se vincule o permita investigar ilícitos de mayor envergadura.

- 5) Precisamente por su carácter federal, señala Fox en su iniciativa, es necesario reincorporar a la Ley General de Salud algunos de los delitos o disposiciones previstas actualmente en el Código Penal Federal, a efecto de que la concurrencia expresa de la Ley General de Salud permita abrir el ámbito de la competencial federal a la colaboración integral y permanente de las autoridades locales de prevención del delito, procuración e impartición de justicia y ejecución de sanciones penales, a fin de “combatir el flagelo con todo el aparato de seguridad pública y de justicia de las entidades federativas y de esa forma multiplicar de manera exponencial el aparato institucional abocado a preservar la salud de las mexicanas y mexicanos”. De este modo, se propone establecer en la LGS un capítulo específico para los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, que de sustento y aplicabilidad a dicha disposición, el cual definirá expresamente en qué circunstancias los delitos contra la salud podrán ser competencia de las entidades federativas en auxilio de la Federación.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Como se mencionó, se pretende añadir el Capítulo VII (“Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo”), al Título Décimo Octavo, con los artículos 473 a 479. Los artículos dicen a la letra: **Artículo 473.** Se impondrá prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien: I. Comercie o suministre narcóticos, que por la cantidad y presentación o forma de embalaje, se determine que es para su distribución en dosis individuales, o II. Posea sin autorización, narcóticos que por la cantidad y presentación o forma de embalaje, se determine que no están destinados para su estricto e inmediato consumo personal, sino para su distribución en dosis individuales. Para los efectos de este Título, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes; psicotrópicos y demás sustancias previstas en los artículos 237 y 245, fracciones I, II y III, de esta Ley. **Artículo 474.** No se procederá por la simple posesión de medicamentos que contengan sustancias clasificadas como narcóticos, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando

- 6) Con esta iniciativa de reformas y adiciones a la LGS se busca que los gobiernos de las entidades federativas cuenten dentro de su esfera de competencias con facultades para investigar y perseguir conductas delictivas específicas, tales como el comercio, suministro o posesión ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en cantidades menores, por lo que se propone adicionar un artículo 479, para que las autoridades locales, especialmente las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas puedan combatir,

---

por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder. **Artículo 475.** Las penas que en su caso resulten aplicables por los delitos previstos en el artículo 473 de esta Ley serán aumentadas en una mitad, cuando: I. Se cometan por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de los delitos de narcomenudeo. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, suspensión para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, hasta por cinco años, o destitución e inhabilitación hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta; II. La víctima fuere menor de edad o incapacitada para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente; o que aquélla fuese utilizado para la comisión de los mismos. III. Se cometan en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o en sus inmediaciones con quienes a ellos acudan, o IV. La conducta sea realizada por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con las disciplinas de la salud en cualesquiera de sus ramas y se valgan de esta situación para cometerlos. En este caso se impondrá, además, suspensión de derechos o funciones para el ejercicio profesional u otro oficio hasta por cinco años. **Artículo 476.** Al farmacodependiente que posea para su inmediato y estricto consumo personal algún narcótico, no se le aplicará pena alguna. El Ministerio Público o la autoridad judicial del conocimiento, tan pronto como se enteren en algún procedimiento de que una persona relacionada con él es farmacodependiente, deberán informar de inmediato y, en su caso, dar intervención a las autoridades sanitarias competentes, para los efectos del tratamiento que corresponda. Todo sentenciado que sea farmacodependiente quedará sujeto a tratamiento. Para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero sí se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento correspondiente para su rehabilitación, bajo vigilancia de la autoridad ejecutora. **Artículo 477.** Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de que el propietario, poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza lo empleare para realizar cualquiera de las conductas previstas en el artículo 473 o que permitiere su realización por terceros, informará a la autoridad administrativa competente para que, en ejercicio de sus atribuciones, realice la clausura del establecimiento. **Artículo 478.** Para los efectos, de este Capítulo se entenderá por: I. Narcóticos: Los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen esta Ley, los Convenios y Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia; II. Comercio: La compraventa de narcóticos catalogados como tales en la presente ley; III. Suministro: la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos en dosis individualizadas, y IV. Posesión: la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona. **Artículo 479.** En términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocerán de los delitos a que se refiere este Capítulo, las autoridades de procuración e impartición de justicia y de ejecución de sanciones penales de las entidades federativas, salvo aquellos en que prevenga en el conocimiento el Ministerio Público de la Federación o le solicite al Ministerio Público del Fuero Común la remisión de la investigación. Para estos efectos, el Ministerio Público del Fuero Común informará dentro de las veinticuatro horas siguientes al inicio de la investigación al Ministerio Público de la Federación".

conjuntamente con la Procuraduría General de la República, el flagelo social que representa el narcomenudeo.

- 7) En su iniciativa Fox señala que es importante mencionar que en la legislación se considera al adicto como un enfermo y no como un infractor o delincuente, situación de gran importancia, sobre todo tratándose de menores de edad. Con base en ello, se estima que deben privilegiarse las acciones preventivas, así como el tratamiento para los farmacodependientes, y no la reclusión, que sólo aplica cuando cometan conductas delictivas diversas a la posesión de narcóticos para su inmediato y estricto consumo personal. Por ello, a juicio de Fox, resulta conveniente y de gran relevancia la adición de los artículos 474 y 476 al Título Décimo Octavo de la Ley General de Salud, donde se establecen excusas absolutorias a conductas, atendiendo en todo momento a la finalidad del agente respecto del destino del narcótico, con lo cual se puede afirmar que esta reforma, según Fox, no pretende incrementar la población del sistema carcelario ni perseguir a los sujetos que ocupan el último eslabón de la cadena del tráfico de narcóticos, y sí, en cambio, corresponsabilizar los tres órdenes de Gobierno en la prevención y erradicación eficaz de conductas tan dañinas como los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.
- 8) Aunado a lo anterior, según la iniciativa presentada por Fox, se perfecciona la excusa absolutoria de posesión al establecer que se acreditará siempre que se demuestre que se trata de una cantidad para su inmediato consumo personal, ya que se ha constatado en la realidad que no es dable justificar la posesión excesiva de enervantes en los toxicómanos, pues cualquier persona adicta a los enervantes puede impunemente poseer cantidades de narcóticos mayores a su inmediata necesidad, so pretexto de ser toxicómano, mismas que generalmente

- 9) El Ejecutivo también propone la derogación del párrafo segundo del artículo 195 del CPF que se refiere a la posesión de narcóticos señalados por el artículo 193 del citado ordenamiento, *para un primer consumo*, en razón de que “contraviene la política criminal del Estado mexicano, y resulta incongruente en sí mismo, habida cuenta que al no ser farmacodependiente el portador, no existe razón jurídica ni ética para que el Estado le facilite el consumo de psicoactivos que pueden generarle adicción”.
- 10) Como se señaló, el decreto busca derogar los párrafos segundo y tercero del artículo 195 y el párrafo primero del artículo 199, recorriéndose los actuales párrafos segundo y tercero para quedar como párrafos primero y segundo, respectivamente, del Código Penal Federal, para quedar como sigue: “**Artículo**

---

<sup>69</sup> En su tercer párrafo dicho artículo señala: “No se procederá por la simple posesión de medicamentos, previstos entre los narcóticos a los que se refiere el artículo 193, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder”.



195. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193<sup>70</sup>, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194<sup>71</sup>. **Artículo 199.** Todo procesado o sentenciado que sea farmacodependiente quedará sujeto a tratamiento. Para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero si se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento adecuado para su curación bajo vigilancia de la autoridad ejecutora."

---

<sup>70</sup> El artículo 193 del CPF señala que "Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia. Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237 [sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones] y 245, fracciones I, II, y III [sustancias psicotrópicas, por ejemplo, LSD, peyote, hongos alucinógenos, metanfetamina, anfetamina, efedrina, pseudoefedrina] de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública". Ver CPF (<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>) y LGS (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>).

<sup>71</sup> Artículo 194 del CPF: "Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que: I.- Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud. Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico. II.- Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito. Si la introducción o extracción a que se refiere esta fracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda claramente que esa era la finalidad del agente, la pena aplicable será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el presente artículo. III.- Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo; y IV.- Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualesquiera de las instancias comprendidas en el artículo anterior. Las mismas penas previstas en este artículo y, además, privación del cargo o comisión e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años, se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo".



Con el otorgamiento de dichas atribuciones a las entidades federativas se podrá contar con procedimientos más ágiles y expeditos para una eficaz interrelación de los actores involucrados en la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos contra la salud. Al considerarse el tráfico de drogas como un delito federal, éste debe ser atendido por jueces de ese ámbito, con lo cual el sistema de justicia de los estados y municipios no se involucra en el proceso, tampoco lo hacen los gobiernos y policías locales. Esto significa dejar el combate al narcomenudeo en pocas manos y, en consecuencia, en situación vulnerable ante la corrupción, la presión, la amenaza y la agresión física de los delincuentes.

Todas las personas que son detenidas por narcomenudeo por autoridades locales – incluyendo a las del Distrito Federal – son enviadas, sin excepción, al Ministerio Público de la Federación y éste es quien tiene la responsabilidad legal de valorar en qué casos se cometió algún delito en su modalidad de producción, procesamiento, tráfico o comercialización de estupefacientes. Pero las autoridades locales que realizan detenciones relacionadas con dicho delito desconocen el resultado de la investigación que en su caso haya realizado el Ministerio Público Federal; peor todavía, ignoran cuál fue el destino de las personas que detuvieron y entregaron a la Procuraduría General de la República (Baltazar, 2006). En este sentido, con la multiplicación de autoridades facultadas para conocer los delitos contra la salud en su vertiente de narcomenudeo, será posible atender de manera más pronta y cercana a la sociedad la problemática que genera el narcomenudeo. Así, al poder el Ministerio Público Local aplicar la excusa absolutoria correspondiente, se podrá agilizar el proceso judicial relacionado con este delito.

Ahora bien, a diferencia de lo que frecuentemente sucedía en el presidencialismo autoritario, las iniciativas presidenciales ahora son modificadas por el

Congreso; éste ha dejado de ser un poder subordinado y débil para, en la práctica, ser un contrapeso real del Ejecutivo. En este sentido, la propuesta de Fox contra el narcomenudeo no estuvo exenta de varias modificaciones. En primer lugar, el 13 de diciembre de 2005 las comisiones anteriormente señaladas de la Cámara de Senadores realizaron varias modificaciones (en adelante *Iniciativa Senadores, 2005*). Por ejemplo, si en la iniciativa de Fox se añadía la fracción XXVIII al artículo 3 de la LGS, en el cual se señalaba que “la prevención de las adiciones a estupefacientes y sustancias psicotrópicas, evitando su posesión, comercio o suministro” era también materia de salubridad general; los senadores adicionan esta idea en la fracción XXX, pues se adicionaron otras dos fracciones la V y la VI (“la salud visual y la salud auditiva”) como materia de salubridad general, por lo que se recorrió la fracción XVIII para quedar como fracción XXX (*Iniciativa Senadores, 2005*).

Del mismo modo, en la iniciativa de Fox se añade el capítulo VII (con los artículos 473 a 479) al título Décimo Octavo de la LGS; el artículo 473 señala a la letra que “Se impondrá prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa a quien: I. Comercie o suministre narcóticos, que por la cantidad y presentación o forma de embalaje, se determine que es para su distribución en dosis individuales, o II. Posea sin autorización, narcóticos que por la cantidad y presentación o forma de embalaje, se determine que no están destinados para su estricto e inmediato consumo personal, sino para su distribución en dosis individuales”. Los senadores modificaron este artículo para quedar de la siguiente manera: “Se impondrá prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien sin autorización posea, comercie o suministre narcóticos, que por la cantidad y presentación o forma de embalaje sea para su distribución en dosis individuales, excepto cuando se determine que la posesión está

destinada para su estricto e inmediato consumo personal” (Ídem). Los artículos 474, 475 y 476, no sufrieron modificaciones.

El artículo 477 del mismo título de la LGS en la iniciativa de Fox señala que “Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de que el propietario, poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza lo empleare para realizar cualquiera de las conductas previstas en el artículo 473 o que permitiere su realización por terceros, informará a la autoridad administrativa competente para que, en ejercicio de sus atribuciones, realice la clausura del establecimiento”; artículo al cual los senadores le añadieron la frase “sin perjuicio de las penas que resulten con la aplicación de los ordenamientos penales”, al final del mismo.

En el artículo 478, donde en la Iniciativa de Fox se definen los términos de “narcóticos”, “comercio”, “suministro” y “posesión”, los senadores únicamente añaden la frase “aún de forma gratuita” en la definición de “suministro”, la cual quedó de esta manera: “Suministro: la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, aún de forma gratuita, de la tenencia de narcóticos en dosis individualizadas” (Ídem). Prácticamente no se modificaron las reformas al Código Penal Federal de la Iniciativa de Fox, sin embargo, los senadores adicionaron la fracción XV al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para hacer explícito que los delitos previstos en el artículo 473 de la LGS, se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad.<sup>72</sup>

Estas modificaciones se votaron en la Cámara de Senadores el 13 de diciembre de 2005, y cabe señalar que fue una votación unánime a favor de los cambios (con 88 votos a favor y ninguno en contra). La Minuta de esta iniciativa la enviaron los

---

<sup>72</sup> El Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) puede consultarse en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/6.htm?s=>.

senadores a los diputados quienes realizaron cambios importantes (en adelante *Iniciativa Diputados, 2006*). Pero es menester mencionar que los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Salud y de Justicia y Derechos Humanos, realizaron los cambios después de que se llevaron a cabo varios Foros de Trabajo y Reuniones de Trabajo en el Palacio Legislativo de San Lázaro así como en otras partes del país, con la finalidad de recopilar la experiencia y opiniones de las Procuradurías Generales de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia y las Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal así como de la sociedad en general con el propósito de enriquecer la iniciativa (*Iniciativa Diputados, 2006*). Más aún, el actual Secretario de Salud, José Ángel Córdoba, diputado panista en aquella legislatura (LIX), expresó que la iniciativa se “trabajó con gente del Ejecutivo” (*El Universal, 5 de mayo 2006*). Además, los diputados aprobaron la iniciativa con los cambios por unanimidad: 349 votos en pro (la coalición incluía a todos los partidos políticos representados en el Congreso en esa legislatura: PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia), cero en contra y 6 abstenciones, el 25 de abril de 2006.

Los diputados proponían que la fracción XXX del artículo 3 de la LGS de la Minuta se insertara como fracción XXIII en su proyecto, en razón de que su contenido amplía lo establecido en el texto vigente (el cual señala que es materia de salubridad general el programa contra la farmacodependencia). Así, la fracción XXXI de la Minuta pasaría a ser la fracción XXX del proyecto de los diputados.

Sobre el artículo 13 de la misma LGS, el inciso C, en donde se establece la concurrencia, los diputados proponían el siguiente texto: "C. Corresponde al Ejecutivo Federal y a los gobiernos de las entidades federativas, la prevención y el combate del comercio y suministro de narcóticos al consumidor", porque lleva, a juicio de los diputados, una redacción clara y directa sobre lo que se pretende con la concurrencia, a

diferencia de la propuesta contenida en la Minuta, que expresaba: "C. Corresponde al Ejecutivo Federal y a los Gobiernos de las Entidades Federativas ejercer la materia de salubridad general establecida en la fracción XXX del artículo 3 de esta Ley, de conformidad con la presente Ley y los demás ordenamientos legales aplicables."

Los diputados también adicionan un segundo párrafo al artículo 192 de la LGS que señala que "la Secretaría de Salud elaborará un programa nacional contra el consumo de narcóticos y la farmacodependencia, y lo ejecutará en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas. La información que reciba la población deberá estar basada en estudios científicos y alertar de manera clara sobre los efectos y daños físicos y psicológicos del consumo de estupefacientes y psicotrópicos" (Iniciativa Diputados, 2006).

Una modificación importante es que, además de los conceptos de "narcóticos", "comercio", "suministro" y "posesión" que Fox define en su iniciativa, los diputados añaden la definición de los conceptos de "farmacodependiente" y "consumidor". Por el primero se entiende, "toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes, psicotrópicos o medicamentos en general", en tanto que por consumidor se entiende "toda persona que consume o utiliza estupefacientes, psicotrópicos o medicamentos en general y que no presenta signos ni síntomas de dependencia" (Ídem). La introducción en la iniciativa que hacen los diputados del concepto de "consumidor" es fundamental puesto que, como veremos, Fox argumentará que el artículo 478, fracción II, de la Iniciativa del Congreso implica la despenalización de la posesión y el consumo de drogas al excusar penalmente no sólo al farmacodependiente, sino también al consumidor.

Del mismo modo, los diputados adicionan, en el artículo 478 de su propuesta, la excusa absolutoria a favor de los indígenas, es decir, que no se procederá penalmente

contra “la persona que consuma determinados narcóticos (peyote) cuando se realice con motivo de las ceremonias, usos y costumbres de los pueblos indígenas” (Ídem). Finalmente, los diputados añaden el artículo 480 y el 482 (por cuestiones de reestructuración, el artículo 477 de la Minuta pasa a ser el artículo 481 en la propuesta de los diputados) al previsto capítulo VII (“Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo”) de su propuesta.<sup>73</sup>

Otra de las principales modificaciones se refiere a que los diputados definen o dan claridad al sistema de distribución de competencias, pues éste se basa en reglas precisas al señalar el límite máximo de los narcóticos sobre los cuales podrán conocer las autoridades locales, con lo cual se evita cualquier asomo de discrecionalidad en el reparto de atribuciones. De conformidad con el artículo 473 de la LGS de la propuesta aprobada por los diputados para determinar quién sería la autoridad competente, basta con multiplicar por mil la cantidad de algún narcótico que se considera para consumo personal y, en caso de que el monto del narcótico objeto del delito sea menor al resultado de dicha operación, será competencia de las entidades federativas; de lo contrario, o en el supuesto de que la sustancia no se encuentre prevista en los listados

---

<sup>73</sup> El artículo 480 señala a la letra que “el Ministerio Público o la autoridad judicial del conocimiento, tan pronto conozca que una persona relacionada con algún procedimiento es farmacodependiente, deberá informar de inmediato y, en su caso, dar intervención a las autoridades sanitarias competentes, para los efectos del tratamiento que corresponda. En todo centro de reclusión se prestarán servicios de rehabilitación al farmacodependiente. Para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero sí se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento médico correspondiente para su rehabilitación, bajo vigilancia de la autoridad ejecutora”; mientras que en el 482 se señala que “cuando cualquiera de los delitos previstos en este capítulo (VII de la LGS) tengan conexidad con otros delitos del fuero federal, el Ministerio Público de la Federación podrá ordenar la acumulación de procedimientos y solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa respectiva le remita la investigación correspondiente para tal fin. El Ministerio Público del fuero común podrá solicitar al Ministerio Público de la Federación que ejerza, en su caso, la facultad a que se refiere el párrafo anterior cuando a su juicio considere que existen elementos que presuman dicha conexidad. En caso de que se ordene la acumulación y se remita la indagatoria las diligencias desahogadas hasta ese momento por las autoridades de las entidades federativas gozarán de plena validez” (Iniciativa Diputados, 2006). Con esta reforma presente se excluye de la competencia de las autoridades locales el conocimiento de delitos de narcomenudeo conexos con federales, cuando el Ministerio Público de la Federación ordene la acumulación de procedimientos. Asimismo se faculta a las entidades federativas a solicitar el ejercicio de dicha facultad para guardar un equilibrio entre ambos niveles de gobierno. Finalmente, se dota de validez a las diligencias desahogadas por la autoridad ministerial del fuero común con la finalidad de evitar su repetición.

del artículo 478 de la LGS, el delito sería competencia federal (Cfr. Ídem)<sup>74</sup>. Esto supera en mucho, como el mismo Fox lo acepta, la propuesta del Ejecutivo consistente en señalar que la autoridad competente es aquella que primero previene en el conocimiento del asunto (Observaciones Fox, 2006).<sup>75</sup>

Otro cambio a la Iniciativa de Fox y que él mismo reconoce como una de las “bondades del proyecto legislativo” de los diputados, es la determinación objetiva (que se encuentra en el artículo 478 de la Iniciativa de los Diputados) de lo que deberá entenderse por “consumo personal” – cabe señalar que este concepto nunca se define como tal en la Iniciativa de Fox ni tampoco en el actual CPF<sup>76</sup> –, a fin de estar en posibilidad de aplicar la “excusa absolutoria” que, como se señaló, ya existe en la legislación penal federal vigente, al poder aducir que la cantidad que posee el farmacodependiente o el consumidor es para tal fin, mediante la previsión de los listados, elaborados por expertos, que señalan las cantidades que se considerarán como destinadas al consumo personal. Con la clarificación del concepto de “consumo personal” se facilita la persecución del narcomenudeo, ya que se fija de manera precisa la cantidad cuya posesión puede ser tolerada en un probable responsable y, en consecuencia, al rebasarse dicha cantidad, ya no podrá considerarse como destinada

---

<sup>74</sup> Por ejemplo, la cantidad máxima de marihuana que puede poseerse para consumo personal es de 5 gramos, que multiplicado por mil son 5 kilos, es decir, que quien posea 5 kilos o más se le va a considerar narcotraficante y le compete a la autoridad federal todo lo que tiene que ver con la persecución del delito. En cambio, quien tenga 4.99 kilogramos o menos se le considerara como narcomenudista y será competencia de la autoridad estatal y de los tribunales de tal nivel.

<sup>75</sup> El veto de Fox (las observaciones que el presidente hizo al decreto) puede consultarse en: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LX&a=I&diario=2&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Sep%205%2C%202006&id=11&id=12&id=13&id=14&id=15>.

<sup>76</sup> Lo que aparece en el Apéndice 1 del Código Penal Federal son listados o tablas de las cantidades de droga a partir de las cuales se debe ejercer acción penal, es decir, que mientras no se posea tal cantidad o más, podría interpretarse que tal cantidad es para consumo personal y por tanto se aplicaría la excusa absolutoria. Por ejemplo, la posesión de menos de: 250 gr. de marihuana, 25 gr. de clorhidrato de cocaína; 250 mg. de sulfato de cocaína; 1 gr. de heroína y 1.5 gr. de clorhidrato de metanfetamina o de metanfetamina. El CPF define a partir de qué cantidades debe ejercerse la acción penal, en cambio, lo que hacen los diputados es definir y dar claridad al concepto de consumo personal y establecer cantidades máximas para éste.

para el consumo personal, lo que permite el ejercicio de la acción penal sobre bases más firmes y acota interpretaciones periciales, ministeriales o judiciales.<sup>77</sup>

Al margen de estas modificaciones, el espíritu de la iniciativa de los diputados parecería en principio ser el mismo que la de Fox: dotar de competencia a las autoridades locales en la prevención y combate a la posesión, comercio y suministro de estupefacientes y psicotrópicos, sin excluir la intervención o eliminar facultades que en la materia tiene la Federación. Las iniciativas buscaban que se establecieran delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo como un delito de carácter federal cuya investigación y persecución constituya una responsabilidad compartida de la Federación y Entidades Federativas. Ambas buscaban reformas a los códigos penales federales para dotar expresamente de competencia a las autoridades locales en la prevención y combate a la posesión, comercio y suministro de estupefacientes y psicotrópicos, armonizando de esta forma el marco jurídico requerido para hacer eficaz el objeto de la iniciativa. El mismo Fox señaló que “la reforma (la Iniciativa del Congreso) en su conjunto significa uno de los mayores y más recientes esfuerzos de México para sumar fuerzas policiales y de investigación de los tres órdenes de gobierno en la lucha contra la posesión, el comercio y suministro de drogas” (Observaciones Fox, 2006).

La iniciativa con las modificaciones realizadas por los diputados se envió a la Cámara de Senadores (en adelante *Iniciativa Senadores, 2006*) la cual dio su visto bueno a los cambios, pues éstos no hicieron más que “consolidar la propuesta inicial que le dio origen” o como lo señalara el senador Jesús Galván “lo que le enviamos a la

---

<sup>77</sup> En el artículo 478 los diputados establecen los listados o tablas con las cantidades máximas que los adictos o consumidores pueden destinar al estricto e inmediato consumo personal, que son: hasta 500 miligramos de cocaína, cinco gramos de opio, 25 miligramos de heroína, así como 5 gramos de marihuana. Para el caso de anfetaminas se permitiría para uso personal 100 miligramos; dextroanfetamina 40 miligramos; fenciclidina 7 miligramos; metanfetamina 200 miligramos y nalbufina 10 miligramos; para otros narcóticos como el LSD .015 miligramos, peyote 1 kilogramo, hongos alucinógenos 250 miligramos, por mencionar algunos narcóticos.



Cámara de Diputados fue mejorado por ellos” (Ídem). La iniciativa de los diputados fue aprobada sin modificaciones por una coalición que incluía a los tres principales partidos representados en el Senado: PRI, PAN y PRD, con 53 votos a favor, 26 en contra y 1 abstención, el 27 de abril de 2006 (denominamos a dicha propuesta *Iniciativa del Congreso* por ser la que finalmente se envía al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial)<sup>78</sup>.

Cabe mencionar, que en esta votación tuvo lugar un debate entre los senadores que apoyaban la iniciativa y los que estaban en contra. En este debate algunos senadores señalaban que la excluyente de responsabilidad (la excusa absolutoria) que se establece en el artículo 478, fracción II, de la iniciativa de los diputados debía modificarse, puesto que dicha excluyente se aplicaba no sólo al adicto o farmacodependiente, sino a quien no presentara signos ni síntomas de dependencia, es decir, al consumidor. El argumento, que más tarde retomará Fox para vetar la Iniciativa del Congreso, se refiere a que según Fox el artículo 478, fracción II, de la Iniciativa del Congreso excusa penalmente a cualquier persona (adictos, consumidores, incluso narcomenudistas), sin importar cuantas veces sea detenida en posesión de narcóticos, bastando para ello que respete los máximos establecidos para definir el consumo personal; o en palabras del senador Héctor Michel: “imágenes ustedes que nosotros autorizáramos al consumidor, no presenta síntomas de dependencia a la droga, esto significa que el consumidor va a traer la droga que se está autorizando y está exento de responsabilidad, y como consecuencia podrá comercializar la droga, pero autorizada por nosotros” (Iniciativa Senadores, 2006). Lo que pretendían algunos senadores era

---

<sup>78</sup> La Iniciativa del Congreso, es decir, la Iniciativa de los diputados (Iniciativa Diputados, 2006) con el visto bueno de los senadores (Iniciativa Senadores, 2006) puede consultarse en: <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/59/3/SPO/SPO No 27 27 ABRIL 2006.pdf>.

que se eliminará al consumidor de la excusa absolutoria y únicamente la excepción fuera el farmacodependiente.

Al final, las modificaciones que pretendían hacer los senadores a la iniciativa de los diputados no se realizaron debido al argumento que dieron algunos senadores de que éstos no podían – en aras de darle “certeza jurídica al procedimiento legislativo” – hacer modificaciones a los cambios realizados por los diputados, los senadores sólo podían votar si aceptaban o no la iniciativa (con los cambios hechos por los diputados). Como lo señalara el senador Carlos Chaurand: “Estamos obligados a respetar un trámite parlamentario (...) No podemos modificar lo que ellos están modificando. Únicamente podemos señalar si les aceptamos o no les aceptamos sus modificaciones. No podemos modificar lo modificado” (Iniciativa Senadores, 2006). Así, el decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, se pasó al Ejecutivo federal para su publicación en el Diario Oficial. Pero, ¿le convenía al Congreso llevar esta propuesta al presidente?

Como se señaló anteriormente, según el modelo del proponente – elector, si la propuesta del Congreso no forma parte del “conjunto preferido” del presidente (el conjunto de propuestas que éste prefiere sobre el marco legal) entonces la vetará. El presidente adoptará una postura condescendiente o recalcitrante con base en sus preferencias, las cuales están en función, por ejemplo, de la dimensión ideológica izquierda – derecha. Si lo que el Congreso le envíe no coincide con sus preferencias “ideológicas” entonces vetará la propuesta. En nuestro caso, se podría asumir que el presidente adoptaría una posición condescendiente ante lo que el Congreso le enviara, la Iniciativa del Congreso, pues finalmente ésta, según los senadores, “consolidó la propuesta original que le dio origen”, es decir, la propia Iniciativa de Fox contra el

narcomenudeo. Las reformas que hicieron los diputados fueron el resultado de foros y producto de consultas con expertos, funcionarios estatales y federales, como en su momento lo señaló la diputada Eliana García (*El Universal*, 5 de mayo de 2006) y posteriormente el senador Orlando Paredes Lara (Iniciativa Senadores, 2006). Más todavía, cómo señaló el aquél entonces diputado panista José Ángel Córdoba “es una iniciativa del Ejecutivo, que se trabajó con gente del Ejecutivo” (*El Universal*, 5 de mayo de 2006) y, finalmente, los cambios fueron aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados. Pero incluso el mismo vocero de la Presidencia señaló el martes 2 de mayo de 2006 que “la ley representa un avance” y anunció que “Fox refrendaría el texto” (INID, 2006; Granados Chapa, 2006; *El Universal*, 3 de octubre de 2008). Bajo esta lógica, la Iniciativa del Congreso formaría parte del “conjunto preferido” del presidente. En suma, parecería obvio suponer que Fox no rechazaría su propia iniciativa.

Sin embargo, Fox vetó la Iniciativa del Congreso un día después (miércoles 3 de mayo de 2006) de que anunció que la promulgaría en el Diario Oficial. La pregunta aquí sería ¿por qué Fox vetó una iniciativa contra el narcomenudeo que él mismo propuso? Existen dos posibles respuestas a esta pregunta: por presiones de Washington o porque la Iniciativa del Congreso no formaba parte del “conjunto preferido” del presidente puesto que modificaba sustancialmente la Iniciativa de Fox (o al menos presentaba algunos “errores graves” o “confusiones” que justificaban su veto). La primera respuesta fue la de varios diputados y la opinión pública (*El Universal*, 5 de mayo de 2006; *Siempre!*, 14 de mayo de 2006; Granados Chapa, 2006); la segunda, evidentemente, la de Fox.

A mi juicio, lo que sucedió fue que Fox no sabía realmente en qué consistía la Iniciativa del Congreso y por eso afirmó que dicha iniciativa representaba un avance y

que la promulgaría en el Diario Oficial; es decir, Fox suponía que esta iniciativa formaba parte de su “conjunto preferido” y que las “preferencias” de ambos actores (Congreso y Fox) coincidían, es decir, que las dos iniciativas se ubicaban en el mismo lugar en la dimensión ideológica izquierda – derecha, y por eso en un primer momento su actitud fue “condescendiente”; sin embargo, diversos actores internos le sugirieron a Fox vetar la iniciativa pero también un actor externo (Estados Unidos) presionó para que Fox ejerciera su facultad de veto. Washington presionó, como veremos, porque las modificaciones hechas por los diputados y ratificadas por los senadores iban en contra de la ortodoxia del poderoso país del norte en materia de combate a las drogas, es decir, despenalizaban el consumo de narcóticos, lo que atentaba contra la política norteamericana. Como lo dijera alguna funcionaria norteamericana: "Las autoridades de Estados Unidos se oponen a la legalización o despenalización de narcóticos en cualquier país".

También es cierto que, de hecho, la Iniciativa del Congreso – lo supiera o no Fox en un primer momento – modificaba sustancialmente la propuesta del Ejecutivo (y en consecuencia las propuestas no coincidían en la dimensión ideológica), pues nunca fue la intención de Fox despenalizar el consumo y la posesión de drogas (algo que puede ubicarse en la izquierda de la dimensión ideológica); la iniciativa del presidente pretendía otorgarle facultades a los estados para perseguir el delito del narcomenudeo y habilitar a las procuradurías estatales para poder ejercer las penas correspondientes. Lo que sucedió fue que los diputados y senadores fueron más allá; ciertamente mejoraron la Iniciativa de Fox y eliminaron ciertas ambigüedades pero generaron otras. La Iniciativa del Congreso efectivamente faculta a las entidades federativas en la persecución y en la ejecución de las penas en relación al delito de narcomenudeo, pero

también despenalizaba las drogas al menos en las cantidades máximas fijadas para consumo personal<sup>79</sup>.

En suma, el veto se debió a la presión que ejerció Washington y posteriormente Fox explicó las razones de su veto para demostrar cómo en realidad la Iniciativa del Congreso no formaba parte de su “conjunto preferido”, pero ésta, digamos, fue una justificación a posteriori. Temporalmente fue primero la presión de Washington y luego el análisis de Fox de la Iniciativa del Congreso para justificar el veto y su postura “recalcitrante”.

Según Fox a pesar de que el régimen legal aprobado (la Iniciativa del Congreso) es plausible, “a raíz de la difusión de la aprobación del citado proyecto algunos sectores de la sociedad, especialistas, las propias autoridades encargadas de la procuración de justicia e incluso algunos legisladores han manifestado diversas inquietudes sobre textos específicos de la reforma” (Observaciones Fox, 2006). El Secretario de Salud en ese entonces (Julio Frenk Mora) aseguró que él y otros secretarios del gabinete sugirieron vetar las reformas (*El Universal*, 5 de mayo 2006). Sin embargo, no sólo fueron actores internos quienes “sugirieron” vetar la iniciativa del Congreso, también apareció un actor externo: Estados Unidos.

Las presiones de Washington fueron, según la diputada Sofía Castro Ríos, del zar antidrogas de Estados Unidos (John Walters), del procurador de Justicia de ese país (Al Gonzales), de la portavoz de la embajada estadounidense en México, Judith Bryan; de la titular de la DEA, Karen Tandy, y de la secretaria de Estado asistente para Narcóticos, Anne Paterson. (*Siempre!*, 14 de mayo de 2006). El miércoles 3 de mayo, el gobierno de Estados Unidos pidió a Fox reconsiderar la ley, luego de que la DEA y

---

<sup>79</sup> La única situación en la que no se aplicaría la excluyente de responsabilidad ni a farmacodependientes ni a consumidores, según el artículo 478 de la Iniciativa del Congreso, es cuando la posesión de estupefacientes se lleve a cabo en el interior o en los alrededores de centros de educación básica por segunda o ulterior ocasión.

autoridades de regiones fronterizas con México expresaran su preocupación por las consecuencias que generaría despenalizar la portación de pequeñas cantidades de narcóticos. "Las autoridades de Estados Unidos se oponen a la legalización o despenalización de narcóticos en cualquier país", afirmó Judith Bryan, vocera de la embajada estadounidense en México en esos tiempos. Agregó que su país pedía al gobierno mexicano "revisar la ley urgentemente, para evitar la percepción de que el consumo de drogas sería tolerado en México, y además prevenir el turismo para consumo de narcóticos" (INID, 2006).

El diario británico *The Financial Times* citó a anónimos "funcionarios antidrogas estadounidenses" como "críticos" de la nueva legislación, "pues temen que desate un problema de adicción nacional y haga de México un destino del narcoturismo". Más puntualmente, el periódico *Reforma* señaló que la directora de la DEA viajó expresamente para expresar su preocupación en tal sentido al secretario de Seguridad Pública en ese entonces (Eduardo Medina Mora), que se había ufano de que las nuevas disposiciones constituyen "un importante avance". El procurador norteamericano Al Gonzales habría telefonado a su homólogo mexicano Daniel Cabeza de Vaca con un mensaje semejante. Su contenido fue resumido por una fuente del Departamento de Estado, también citada por *Reforma*: "Fuimos muy fuertes en urgir a nuestros colegas mexicanos a trabajar para asegurar que la ley evade cualquier percepción de que el uso de drogas sería tolerado en México" (Granados Chapa, 2006). Jerry Sanders, alcalde de San Diego, California, declaró días antes del veto, que como consecuencia del proyecto de ley "vamos a ver más drogas disponibles en Estados Unidos" (INID, 2006).

Como colofón a esta historia, el mismo vocero presidencial señaló que la postura de Estados Unidos efectivamente influyó en el jefe del Ejecutivo y que sí se

tomaron en cuenta sus comentarios para no dar luz verde a las reformas (*El Universal*, 5 de mayo de 2006). "Le damos la bienvenida al anuncio [del veto]. Entiendo que el presidente Fox sometió algunas enmiendas a la legislación para que no haya duda que la posesión y consumo de drogas continúe siendo un crimen", dijo el vocero del Departamento de Estado, Sean McCormack. Agregó que su gobierno dio a conocer al de México "nuestra posición en la materia, antes de este anuncio" (Ídem).

Sin abundar en el tema, en la relación bilateral entre ambos países en materia de combate a las drogas, existe una larga historia de presiones de Estados Unidos sobre el país. Como ejemplos paradigmáticos de esto: el caso del Dr. Salazar Viniegra a finales de los años 30, la Operación Intercepción 1969 y la Operación Intercepción 1985; además de la Operación Casablanca en los 90 (algunas de estas operaciones también violaron la soberanía territorial de México).<sup>80</sup> Desde los años 30 del siglo pasado podemos ver cómo el Estado mexicano no es capaz de definir de manera autónoma las políticas públicas que aplica en su territorio. En los años 1938 – 1939 la principal autoridad encargada de asuntos de drogas del gobierno mexicano era el Dr. Leopoldo Salazar Viniegra, funcionario del Departamento de Salubridad. El médico había realizado investigaciones sobre la marihuana y concluido que su consumo no producía efectos peores que los del tabaco y mucho menos provocaba actos criminales como los que se le adjudicaban en la prensa de Estados Unidos, incluso por altos

---

<sup>80</sup> En mayo de 1998, las autoridades de los Estados Unidos hicieron pública la Operación Casablanca, una acción encubierta de varios años (comenzó en noviembre de 1995) que involucró a ejecutivos bancarios mexicanos, de nivel medio, en actividades de lavado de dinero. La operación irritó al gobierno de México pues agentes estadounidenses actuaron en territorio nacional sin su consentimiento, violando las leyes del país y varios acuerdos internacionales. Se protestó formalmente y se pidió la extradición de los oficiales que participaron en el operativo, lo que fue rechazado con desdén (Valverde, 2001). En la Operación Intercepción 1969 y la Operación Intercepción 1985, en ambos casos, aunque por razones distintas, el gobierno estadounidense decidió detener prácticamente el tránsito de vehículos que ingresaban a los Estados Unidos a través de su frontera sur durante algunos días, en 1969 con el propósito de obligar al gobierno de México a adoptar un programa más ambicioso de combate al narcotráfico, y en 1985 para buscar la aprehensión de los responsables de la tortura y muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar (Toro, 1998).

funcionarios antidrogas de ese país. El doctor Salazar proponía crear hospitales subvencionados por el Estado para el tratamiento de los adictos en México y proporcionarles drogas bajo vigilancia y control médico y a precios de costo. Afirmaba que esas medidas alejarían a los adictos de las actividades criminales y simultáneamente provocarían el desinterés de los traficantes por un negocio que ya no sería rentable. Las ideas del doctor Salazar no eran del agrado de las autoridades estadounidenses para quienes los adictos eran primero criminales y luego enfermos. Harry Anslinger, titular de la Oficina Federal de Narcóticos de Estados Unidos de 1930 a 1962, se encargó personalmente de movilizar a su gente, y a sus aliados en otras partes del mundo, para refutar las tesis del doctor Salazar y hacer ver al gobierno mexicano el peligro que representaba una persona con esas ideas, contrarias a la ortodoxia estadounidense en el tema de las drogas (Astorga, 2006).

El doctor Salazar fue destituido en 1939, pero en 1940 el gobierno mexicano aprobó un nuevo Reglamento General de Toxicomanías en el que se consignaban las propuestas del doctor Salazar. Las autoridades antidrogas de Estados Unidos señalaron que las medidas aprobadas implicaban una reversión de la política internacional sobre drogas narcóticas que se había seguido en los últimos treinta años. Ante esto, Estados Unidos decretó un embargo de medicamentos narcóticos contra México, el cual sería levantado una vez que este país suspendiera el Reglamento. Las drogas de uso médico importadas por México de Gran Bretaña, Francia, Suiza y Holanda pasaban de manera obligada por Estados Unidos. México no tenía autorización de la Liga de las Naciones para producir sus propios medicamentos de las plantas que se cultivaban en el país, pues la siembra de éstas y su comercialización eran ilegales. México pagaba, por ejemplo, cinco mil pesos por kilo de morfina importada de Holanda, cuando hubiera podido producirla en su propio territorio a precios más reducidos. Con la suspensión



del reglamento, el gobierno mexicano abandonó su propia estrategia, innovadora y avanzada para esa época, y se vio obligado a ceder ante la presión política y comercial estadounidense (Ídem).

Así, estos antecedentes nos permiten afirmar que no era ni una sorpresa ni una novedad la injerencia estadounidense en la aplicación de las políticas públicas del gobierno mexicano en este tema en particular, vulnerando así o poniendo en entredicho la soberanía del Estado mexicano.

Sin embargo, también es cierto que la Iniciativa del Congreso en realidad no formaba parte del “conjunto preferido” de Fox; es decir, las modificaciones hechas por los diputados y ratificadas por los senadores, efectivamente modificaban de manera sustancial la Iniciativa de Fox contra el narcomenudeo. Según el modelo del proponente – elector las preferencias de los actores se pueden definir en función de la dimensión ideológica izquierda – derecha. La propuesta de Fox buscaba únicamente darle facultades a las entidades federativas y a sus instituciones de procuración de justicia para perseguir el delito del narcomenudeo y aplicar las penas correspondientes.

Por otro lado, Fox solamente incorpora a LGS las excusas absolutorias que se encuentran en el CPF (vigente ahora y en ese entonces) para que las entidades federativas pudieran aplicarla; Fox nunca hace la distinción entre farmacodependiente y consumidor, su propuesta únicamente se dirige al adicto y señala que debe tolerarse la cantidad que éste destina para su inmediato consumo personal; también la Iniciativa de Fox reconocía la importancia de medidas preventivas así como tratamiento médico al farmacodependiente. Incluso Fox en su iniciativa pretendía ser más estricto con el no farmacodependiente, es decir, el consumidor, o al menos buscaba no darle “beneficio” alguno a diferencia de lo que se establece en el CPF; en otros términos, como se señaló más arriba, Fox proponía la derogación del párrafo segundo del

artículo 195 del CPF – el que señala que no se procederá en contra de quien, no siendo farmacodependiente se le encuentre en posesión de determinados narcóticos, *por una sola vez* y en cantidad tal que pueda presumirse que está destinada a su consumo personal – en razón de que “contraviene la política criminal del Estado Mexicano, y resulta incongruente en sí mismo, habida cuenta que al no ser farmacodependiente el portador, no existe razón jurídica ni ética para que el Estado le facilite [sic] el consumo de psicoactivos que pueden generarle adicción” (Observaciones Fox, 2006). Es decir, buscaba que no se aplicara la excusa absolutoria al no farmacodependiente (consumidor) ni siquiera la primera vez.

Al margen de que Fox confunde la idea de que el Estado no ejerza acción penal contra los no farmacodependientes con la idea de que esto significa que el Estado le facilita el consumo a los no adictos, es decir, una cosa es que el Estado facilite el consumo de drogas a los no farmacodependientes y otra muy distinta que el Estado no ejerza acción penal contra los mismos, tal vez podríamos ubicar las preferencias de Fox a la derecha en el espectro ideológico al “endurecer” su postura frente a los no adictos o consumidores, pero lo que sí podemos afirmar es que son preferencias distintas a las del Congreso, puesto que la iniciativa de los diputados y los senadores efectivamente puede ubicarse a la izquierda al despenalizar el consumo y la posesión de narcóticos. De hecho, es la despenalización lo que llevó a Estados Unidos a presionar a Fox para vetar la propuesta del Congreso.

Los principales argumentos que posteriormente esgrimió Fox para vetar la iniciativa (Fox envió sus observaciones a la Cámara de Senadores el martes 5 de septiembre de 2006) tienen que ver con la excusa absolutoria y las cantidades máximas definidas por los diputados y aprobadas por los senadores. Como se señaló, según Fox, “el nuevo régimen [iniciativa del Congreso], en caso de ser promulgado, significaría la

‘despenalización’ en el país de la posesión y el consumo de drogas, al menos en las variedades y en las cantidades previstas en las tablas” (Observaciones Fox, 2006)<sup>81</sup>. Según el artículo 195 Bis del Código Penal Federal vigente la posesión simple de narcóticos es un delito. No obstante, el Código contempla como excusas absolutorias del sujeto activo de la conducta, el que la cantidad en posesión de una persona sea para su consumo personal. Dichas excusas absolutorias se encuentran previstas en el artículo 195, segundo párrafo, y 199, primer párrafo que expresamente señalan: “No se procederá en contra de quien, no siendo farmacodependiente se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, *por una sola vez* y en cantidad tal que pueda presumirse que está destinada a su consumo personal”. Y: “Al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 no se le aplicará pena alguna”.

Esto significa que las personas detenidas en posesión de narcóticos pueden alegar que la cantidad de los mismos son para su consumo personal, a fin de que se les excuse del delito cometido. Por lo que respecta a las personas farmacodependientes, éstos pueden alegar la aplicación de la excusa el número de veces que sean detenidos. Por el contrario, aquellos que no padezcan esta enfermedad sólo pueden hacerlo una única vez. En otros términos, la reincidencia en la posesión de enervantes nulifica la excusa absoluta. El problema, a juicio de Fox, es que el artículo 478 fracción II de la Iniciativa del Congreso al disponer que no se procederá penalmente en contra del “farmacodependiente o *consumidor* que se le encuentre en posesión de algún narcótico para su consumo personal”, se está suprimiendo de la excusa el elemento o expresión

---

<sup>81</sup> Cuando Fox afirma que de promulgar la Iniciativa del Congreso se estaría despenalizando el consumo y la posesión de drogas (al menos en las variedades y en las cantidades previstas en las tablas), es importante matizar y señalar que en el CPF vigente existe de hecho cierta despenalización, puesto que no obstante la posesión simple de narcóticos es un delito no se ejercerá acción penal o no se aplicará pena alguna al farmacodependiente siempre que los narcóticos que posea sean para su consumo personal; tampoco se le aplicará pena alguna al consumidor que se le encuentren narcóticos por una sola vez y que éstos sean para consumo personal.

“por única vez”, previsto en el ordenamiento vigente, con lo que lógicamente debe interpretarse que la citada excusa aplicará tantas veces se haga valer por la defensa de la persona que es detenida en posesión de los narcóticos prohibidos por los ordenamientos penales y de salubridad. El resultado de esto, según Fox, es que también se está beneficiando a los distribuidores de droga en pequeña escala, es decir, a los narcomenudistas, puesto que el texto de dicho artículo da lugar a excusar a cualquier persona sin importar cuantas veces sea detenida en posesión de narcóticos, bastando para ello que respete los máximos establecidos para definir el consumo personal. En palabras de Fox: “el régimen descrito beneficiaría, además de al adicto o al consumidor ocasional, a cualquier distribuidor de droga que, al ser sorprendido en posesión, no exceda los límites legales y, ello, cuantas veces sea detenido, aun y cuando se tenga la sospecha o incluso certeza de que tal posesión está lejos de ser destinada para su consumo personal e inmediato. Dicho de otra manera, la única forma de sancionar penalmente a estos distribuidores será mediante su captura en flagrancia” (Observaciones Fox, 2006). En consecuencia, de promulgarse la Iniciativa del Congreso se estaría despenalizando en el país la posesión y el consumo de drogas, al menos en las variedades y en las cantidades previstas en las tablas.

La solución que Fox propone en sus observaciones se refiere a mantener en el texto legal la limitación prevista en el ordenamiento ahora vigente, en el sentido de que la excusa absolutoria aplica, para el consumo personal, por una única vez – algo que como vimos va en contra de su Iniciativa; pero a partir de la segunda ocasión, el sujeto que sea detenido en posesión de narcóticos, aún bajo los límites previstos en las tablas, deberá ser sancionado. Desde luego, habrá de mantenerse un régimen específicamente diferenciado para los adictos. Además, a juicio de Fox,

Un punto de equilibrio para continuar sancionando la posesión simple de narcóticos y, al mismo tiempo, evitar que los farmacodependientes y los consumidores experimentales u ocasionales vayan siempre a prisión, es hacer uso de medidas alternativas, tanto educativas como de tratamiento con carácter *obligatorio*. Ello puede traducirse en la posibilidad de que el inculcado por posesión de narcóticos hasta por las cantidades consideradas para consumo personal que se señalen en las tablas de la ley o que deriven de un dictamen pericial, determine si *desea* someterse a tratamientos médicos o programas de prevención, en lugar de ser sujeto a proceso penal (...) Desde luego que, de adoptarse estos nuevos esquemas, *la reincidencia o la negativa o el abandono* de un tratamiento determinado por la autoridad deberán concluir siempre con una sanción penal mucho más severa, es decir, la pena privativa de libertad (Observaciones Fox, 2006).

La solución de Fox es poco clara y/o contradictoria pues en un primer momento señala que las medidas alternativas tanto educativas como de tratamiento (suponemos que Fox se refiere a tratamiento médico) serían obligatorias, sin embargo, líneas más adelante Fox afirma que el inculcado por posesión de narcóticos puede determinar si desea someterse a tratamientos médicos o programas de prevención en lugar de ser sujeto a proceso penal. Y más adelante, señala, contradiciéndose, que la negativa a un tratamiento determinado por la autoridad se sancionaría con la pena privativa de la libertad. ¿El tratamiento es obligatorio o no?

También es importante señalar que en relación al concepto de “consumo personal” la Iniciativa del Congreso es mejor que la de Fox y que el propio CPF vigente puesto que clarifica o define este concepto. El actual CPF (artículo 195, segundo párrafo, y 199, primer párrafo) únicamente señala que no se procederá en contra de quien no siendo farmacodependiente se le encuentre en posesión de narcóticos por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que está destinada a su consumo personal; del mismo modo, no se procederá en contra del farmacodependiente que posea narcóticos para su estricto consumo personal. Sin embargo, nunca se define – al igual que en la propuesta de ley de Fox – qué se

entiende por consumo personal; por el contrario, la Iniciativa del Congreso clarifica el régimen de aplicación de excusas absolutorias gracias a un sistema de tablas, que indican las cantidades en posesión que podrán considerarse como “consumo personal”, evitando de este modo que existan tantos criterios como ministerios públicos locales responsables de atender las indagatorias y jueces encargados de resolver los procedimientos.

Por otro lado, Fox dice que el artículo 478, fracción II, de la Iniciativa del Congreso excusa penalmente a cualquier persona (adictos, consumidores “experimentales” y “ocasionales”, narcomenudistas), sin importar cuantas veces sea detenida en posesión de narcóticos, bastando para ello que respete los máximos establecidos para definir el consumo personal. Aquí habría que concederle la razón a Fox y decir que efectivamente la Iniciativa del Congreso amplía el alcance de las excusas absolutorias beneficiando al consumidor (“toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presenta signos ni síntomas de dependencia”) algo que no pretendía la Iniciativa de Fox; de hecho, como se señaló, Fox buscaba que no se aplicara la excusa absoluta al no farmacodependiente ni siquiera la primera vez. La iniciativa de Fox es igual de ambigua que el CPF al no definir qué se entiende por consumo personal lo que a su vez vuelve arbitraria la aplicación de la excusa absoluta, sin embargo, ciertamente la Iniciativa del Congreso al definir el concepto de consumo personal evita que existan tantos criterios como ministerios públicos locales responsables de atender las indagatorias y jueces encargados de resolver los procedimientos pero al mismo tiempo también se despenalizaría el consumo y la posesión de drogas en el país al aplicar la excusa absoluta a cualquier persona sin importar cuantas veces sea detenida en posesión de narcóticos, bastando para ello que respete los máximos establecidos para definir el consumo personal. Esto nos lleva al

otro argumento de Fox para vetar la Iniciativa del Congreso que se refiere a las cantidades máximas toleradas para el consumo personal. Según Fox dichas cantidades son excesivas:

Nótese por ejemplo, que la cantidad aprobada para el consumo personal de marihuana es de cinco gramos, cantidad excesiva si se toma en cuenta que con ella se pueden confeccionar más de diez cigarrillos de esta droga. Respecto del tema de las anfetaminas el gramaje de cada pastilla que se encuentra en el mercado, según la experiencia policial, es de 40 miligramos, por lo que al señalar el proyecto de Decreto que por consumo personal puede entenderse 100 miligramos, se estaría haciendo alusión a cuando menos dos y media pastillas (Observaciones Fox, 2006).

Lógicamente al ser excesivas las cantidades, el consumidor puede destinar cierta cantidad de los narcóticos para el consumo personal y otro tanto para vender. Fox aquí da por supuesto que únicamente el consumidor puede también ser un narcomenudista potencial y no el adicto; es decir, para Fox el adicto al ser un enfermo no tiene otro interés más que el consumo personal de los narcóticos algo que me parece cuestionable, es decir, no hay razón alguna para no creer que el adicto puede también comercializar la droga y más si se considera, como lo hace Fox, que las cantidades son excesivas; sin embargo, la idea es que las cantidades previstas en las tablas deben ser las estrictamente necesarias para presumir que más allá de dichas cantidades nos encontramos frente a un distribuidor y no frente a un consumidor experimental u ocasional o ante un farmacodependiente. Por esta razón, los encargados de definir dichas cantidades fueron peritos, en concreto, según el senador Orlando Paredes, fue el Consejo Nacional contra las Adicciones quien determinó dichas cantidades (Iniciativa Senadores, 2006). Es el mismo Fox quien en sus observaciones señala la necesidad de “revisar con especial detenimiento las tablas aprobadas en la Iniciativa del Congreso y

sugiere recurrir tanto a especialistas independientes como a la amplia experiencia del *Consejo Nacional contra las Adicciones*” (Observaciones Fox, 2006). Peor aún, en sus observaciones acepta que los listados de la Iniciativa del Congreso fueron “elaborados de conformidad con peritos” (Ídem). No obstante esto, Fox afirma que son excesivas. Al margen de las cantidades permitidas, el problema de fondo es la excusa absolutoria que es lo que lleva a Fox a afirmar que con la promulgación de dicha iniciativa se estaría despenalizando la droga en el país al menos en las cantidades previstas en las tablas.

Quizá lo sorprendente de todo este proceso legislativo en relación a la ley contra el narcomenudeo haya sido que todos los diputados panistas votaron a favor de los cambios (incluyendo la despenalización) y que posteriormente casi todos los senadores hayan apoyado dichos cambios (de los 35 senadores panistas que votaron sólo dos lo hicieron en contra). Es probable que el problema estuviera en la redacción e interpretación de algunos artículos del la Iniciativa del Congreso que permitían suponer la despenalización de la posesión y el consumo de drogas en el país. Como lo señaló el mismo vocero: "Había una serie de imprecisiones [en la Iniciativa del Congreso] que se prestaban a malos entendidos como, por ejemplo, el que se legalizaba [sic] de manera total el consumo de las drogas, cosa que no es así" (*El Universal*, 5 de mayo 2006).

La diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas, planteó que la respuesta del presidente Fox quizá obedeció a la presión que se ejerció contra éste y a la tergiversación de la información porque -según la legisladora- algunos medios manejaron que las reformas aprobadas por las cámaras conducían a la legalización y despenalización de drogas prohibidas (Ídem).



Ahora bien, lo que más me interesa subrayar no es tanto por qué se veto la Iniciativa del Congreso, sino que, de hecho, el veto tuvo lugar; es decir, lo que demuestra el veto de Fox es que, a diferencia de lo que sucedía en el presidencialismo autoritario, para que se de el cambio del marco legal se necesitan dos condiciones: una mínima, es decir, una coalición en el Congreso y, principalmente, el visto bueno del presidente a las reformas a la legislación propuestas por aquél. En nuestro ejemplo, vimos que las coaliciones que se formaron incluyeron a todos los partidos políticos representados en el Congreso. Más aún, la mayoría plural en la Cámara de Diputados que apoyó las reformas a la Iniciativa de Fox, fue más que una mayoría, puesto que los cambios se aprobaron por unanimidad (349 votos en pro, ninguno en contra y cero abstenciones, el 25 de abril de 2006). En el caso de la votación de los senadores existió también una votación unánime (88 votos a favor y ninguno en contra, el 13 de diciembre de 2005) y posteriormente en la “ratificación” a los cambios hechos por los diputados existió una mayoría absoluta (53 votos a favor, 26 en contra y 1 abstención, el 27 de abril de 2006). Sin embargo, no se llevó a cabo el cambio del marco legal (en nuestro ejemplo reformas a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales), porque faltó la otra condición: el visto bueno del presidente. En otros términos, el caso nos permite ver la activación de la “parte” o el “lado” “reactivo” de la presidencia. Ya no es sólo una institución promotora del cambio, también juega el rol de “guardián de la estabilidad”.

Tras el fin del presidencialismo autoritario, las facultades legislativas que la constitución le otorga al Ejecutivo<sup>82</sup>, en concreto, la facultad para realizar

---

<sup>82</sup> En el caso del presidente mexicano las facultades legislativas, según Casar (1996), se refieren a la capacidad para iniciar la legislación (aunque no es una facultad exclusiva, excepto en el tema del presupuesto que sólo le compete al presidente aunque la Cámara puede hacer modificaciones ilimitadamente), el poder de veto parcial o total, legislar por decreto en situaciones de emergencia o en materia de salud pública pero sólo con la autorización del Congreso, y la facultad para regular el comercio externo e interno. Además, el presidente no puede disolver la Cámara y tampoco convocarla a

observaciones a las iniciativas que le envía el Congreso para su promulgación en el Diario Oficial, esto es, la facultad de veto, se ha convertido en el principal poder del presidente para limitar los cambios legales propuestos por el Legislativo.

En el presidencialismo autoritario el veto no se ejercía puesto que el presidente era el “mayor legislador”, es decir, la mayoría de las iniciativas que el Congreso aprobaba eran las del presidente, además se aprobaban generalmente sin modificaciones. En otros términos, era absurdo que el presidente vetara sus propias iniciativas. Estas eran algunas de las características que definían la relación entre el Congreso y el Presidente en el presidencialismo autoritario. Esta relación de subordinación pudo darse gracias al sistema político autoritario presente en gran parte del siglo XX. Es decir, la gran concentración del poder en manos del presidente le permitía controlar la participación política, mediante el uso de la cooptación, la violencia y el fraude, teniendo como consecuencia la presencia de una oposición con escasas oportunidades de acceder al poder. Con un sistema de partido hegemónico, lógicamente el Congreso estaba habitado por mayorías priístas aplastantes. Estas mayorías respondían a la autoridad presidencial al ser el presidente quien controlaba los procesos internos del partido hegemónico y, por tanto, decidir el futuro político de los legisladores. Al ser “el mayor legislador” el presidente se convertía en el único agente en el proceso de cambio legal. Con un Congreso subordinado la presidencia ampliaba sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones para poder llevar a cabo las transformaciones sociales, económicas y políticas que presuntamente crearían mayor igualdad social.

---

sesiones extraordinarias, pues está obligado a convencer a la Comisión Permanente para que sea ésta la que autorice la convocatoria con temas expresamente señalados. Finalmente, en México no existen las figuras del referéndum y plebiscito que podrían darle la oportunidad al ejecutivo de superar la oposición del Congreso a medidas que juzgara convenientes (Hernández, 2005).

Si bien es cierto que en México según el artículo 71 de la Constitución el presidente tiene la facultad para iniciar la legislación – facultad que comparte con los mismos legisladores y las legislaturas de los estados – y, en este sentido, no sería ilegal que las iniciativas del Ejecutivo representaran la mayoría de las iniciativas aprobadas en el Congreso, esto pudo darse gracias a los poderes partidarios del presidente y al régimen político autoritario presente en gran parte del siglo pasado que hicieron posible que el Presidente subordinara al Congreso.

En efecto, una vez que el PRI pierde su hegemonía, el presidente deja de ser “el mayor legislador” y además de ser un promotor de los cambios sociales y económicos, el presidente también es ahora un defensor de la estabilidad, y para este propósito el único poder con el que cuenta es el de veto. Ahora el Congreso actúa como poder independiente, es decir, se vuelve efectiva la separación de poderes y, además, el presidente hace uso de sus facultades legislativas constitucionales en su relación con el Poder Legislativo (los presidentes autoritarios en esta relación hacían uso de su facultad constitucional para iniciar la legislación e introducir sus iniciativas pero principalmente hacían uso de sus poderes partidarios); antes el poder del presidente residía en ser el líder de facto del partido hegemónico lo que le permitía subordinar al Congreso y, en consecuencia, el presidente contaba con un poder proactivo que le permitía ser el único actor en cambio de la legislación, esto en última instancia le permitía poder llevar a cabo los cambios sociales y económicos necesarios para el bienestar de la sociedad; sin embargo, tras el fin del presidencialismo autoritario, el presidente hace uso de su facultad de veto, el cual es un poder reactivo que le permite reducir la incidencia del cambio en el marco legal limitando el poder de las mayorías en el Congreso, convirtiendo así al presidente también en un guardián de la estabilidad del “statu quo”.

## *Conclusiones*

La concentración del poder político en la presidencia y el control de la participación política que ésta ejercía y que resultaron en el pluralismo político limitado (es decir, en la hegemonía del partido oficial que gobernó gran parte del siglo pasado y en una presidencia sin contrapesos reales) es asunto del pasado. Ahora podemos observar un sistema de partidos competitivo y pluripartidista y un Congreso que funciona en la práctica como un verdadero contrapeso del Ejecutivo. La subordinación del Legislativo al Ejecutivo característica del presidencialismo autoritario ha quedado atrás como resultado de la transición, entendida como el paso de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista, cuyos orígenes podemos rastrear en la década de los 60 del siglo XX.

Como se explicó, esta debilidad y subordinación pudieron darse gracias al sistema autoritario presente en gran parte del siglo XX; además, esta subordinación se justificó por las elites revolucionarias con base en la concepción del Estado transformador posrevolucionario, en la cual el Estado representa a la nación (y en el presidencialismo autoritario además se partía de la idea de que el presidente encarnaba a la nación) y le corresponde la definición de los objetivos sociales y la estrategia para alcanzarlos sin la intervención de órganos de representación de intereses particulares (el Congreso). Así, con un Congreso débil y subordinado, el Ejecutivo podía ampliar sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones en relación a los cambios políticos, sociales y económicos necesarios que nos acercarían a la democracia. Esta subordinación pudo darse mediante el control que el Ejecutivo tenía de la composición del Congreso y el comportamiento de los miembros del mismo. Para lo primero fue necesario que se apropiara de un modo autoritario de la estructura de decisiones en

general y, en particular, de las decisiones electorales. Esto se pudo llevar a cabo gracias a medios políticos e ilegales (violencia, fraudes, represión de la oposición, neutralización y control de las demandas de participación y representación de los grupos ajenos a las elites revolucionarias), y por medios legales (Ley Electoral de 1946). Lo segundo pudo conseguirse gracias a la existencia de un partido centralizado capaz de controlar las nominaciones, la concurrencia en una sola persona tanto del liderazgo de facto del partido como de la presidencia de la república y la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores.

Con la transición el sistema de partidos se vuelve competitivo y pluripartidista y, en consecuencia, el Congreso se convierte en actor central del escenario político y en un verdadero contrapeso del Presidente. La oposición partidista, poco relevante en el presidencialismo autoritario, actualmente es una restricción a la presidencia, la cual ha perdido los amplios márgenes en la toma de decisiones de los cuales gozaba en los tiempos de hegemonía priísta. La subordinación del Legislativo se observaba en que la gran mayoría del volumen total de iniciativas que se aprobaban en el Congreso tenía como fuente al Ejecutivo; del mismo modo, generalmente las iniciativas presidenciales no sufrían modificaciones, lo que tenía como consecuencia que el Presidente raramente hiciera uso de su facultad de veto. Con un Poder Legislativo que funciona como contrapeso del Ejecutivo, la formulación y el cambio del marco legal se trasladan al Congreso y es la oposición la responsable de la mayoría de la legislación aprobada. Con un Congreso que ha dejado de ser débil y subordinado, el presidente ahora tiene que negociar su agenda con la oposición. Sin la colaboración entre ambos poderes el programa de gobierno no puede llevarse a cabo.

Entre los poderes del presidente en su relación con el Congreso ahora también se encuentran sus poderes “defensivos” – en relación a iniciativas que intentan

modificar sustancialmente la vida política o económica del país o con un fuerte contenido ideológico. El cambio legislativo únicamente puede modificarse si se dan principalmente dos condiciones: por un lado, la existencia de una mayoría en el Congreso (que a diferencia de lo que sucedía en el presidencialismo autoritario es una mayoría que incluye a los partidos de oposición) que, como resultado de la colaboración entre partidos, proponga la modificación del marco legal y, por otro lado, la posición o actitud del presidente en relación a dicho cambio, es decir, el presidente puede incidir en el cambio rechazándolo, aceptándolo o negociándolo, gracias a su facultad de veto (aunque con una mayoría de dos tercios en ambas cámaras puede rechazarse a su vez el veto presidencial). En el caso de la iniciativa contra el narcomenudeo, podemos observar que el Congreso decide una modificación al marco legal y sin embargo el presidente hace uso de su facultad de veto y en consecuencia rechaza tal cambio. En el presidencialismo autoritario el ejecutivo realizaba los cambios en la legislación – incluida la Constitución – gracias a sus poderes partidarios. Con un Legislativo subordinado, el presidente era la única fuente en la formulación de políticas y el único actor que cambiaba el marco legal. Bajo gobiernos divididos, la facultad de veto presidencial es la variable principal que explica el cambio del orden legal.

En suma, las conclusiones son las siguientes: 1) A diferencia de lo que sucedía en el presidencialismo autoritario, el Poder Legislativo ahora es un contrapeso del Ejecutivo. El Congreso en los tiempos de hegemonía priísta prácticamente no hacía modificaciones a las iniciativas presidenciales y éstas representaban la mayoría de la legislación aprobada. Esto significaba que el Presidente era al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y del Legislativo. 2) A partir de los gobiernos divididos el Congreso realiza modificaciones a las propuestas de políticas del presidente: el Congreso es ahora parte

del proceso de cambio del marco legal. Más aún, el Poder Legislativo, es decir, los partidos políticos representados en el Congreso, son ahora una fuente en la formulación de políticas públicas y actores en el cambio de la legislación. El Presidente ya no tiene el monopolio de la formulación de políticas y ha dejado de ser el único agente en el proceso de reformas a la legislación. 3) En contraste con lo que sucedía en el presidencialismo autoritario, ahora el presidente hace uso de su capacidad de veto. 4) Para el cambio legislativo ahora se requiere de mayorías plurales en el Congreso: no basta la voluntad presidencial. El Ejecutivo debe formar coaliciones que apoyen sus propuestas. En este sentido, para que se reforme la legislación se requieren una condición mínima, es decir, la existencia de mayorías plurales en el Congreso que propongan la nueva localización del marco legal pero principalmente es necesario el visto bueno del presidente y, 5) Como se intentó mostrar en el caso de estudio, el modelo del proponente – elector es útil para explicar la dinámica actual entre el Congreso y el Presidente, aunque debe tomar en cuenta la posibilidad de la intervención de otros actores ajenos al proceso de cambio legal. Si Fox hubiera conocido en realidad en qué consistía la Iniciativa del Congreso hubiera adoptado una postura “recalcitrante” desde el primer momento. Lo que sucedió fue, como vimos, que primero un actor externo lo presionó para vetar la propuesta y sólo a posteriori Fox justificó que la propuesta del Congreso no formaba parte de su conjunto preferido. Es decir, fueron otros actores quienes se dieron cuenta que las preferencias del Congreso y de Fox no coincidían.

La relación entre ambos poderes y el proceso de cambio al marco legal se ha complejizado al dejar de ser el Congreso un actor débil y subordinado. Los partidos políticos ahora son la principal fuente del volumen total de la legislación aprobada. Estos ahora están en condiciones de proponer políticas interesantes por lo que se han

multiplicado los actores en el proceso de formulación de políticas y el de cambio del marco legal. La agenda presidencial ahora debe negociarse con el Congreso con base en la formación de coaliciones. En nuestro caso intentamos mostrar cuál es la dinámica en la relación entre ambos poderes, en particular, en el tema del cambio a la legislación vigente, tras el fin del presidencialismo. Pudimos observar cómo la Iniciativa de Fox sufrió modificaciones en ambas Cámaras y cómo fue necesaria una mayoría plural que aprobara dichos cambios. También mostramos cómo los partidos políticos formulan políticas importantes (la Iniciativa del Congreso) que incluso pueden consolidar y mejorar la propuesta original (Iniciativa de Fox). Del mismo modo, se mostró que la condición esencial para la modificación del *statu quo* legal y/o la aprobación de las políticas que se formulan es el uso o no de la facultad de veto del presidente. Este es ahora el poder principal reactivo que tiene el Ejecutivo frente a un Congreso poderoso, a diferencia de lo que sucedía en el presidencialismo autoritario cuando los poderes partidarios del presidente le permitían a este tener el monopolio en la formulación y aprobación de los cambios de políticas convirtiéndolo en el “mayor legislador” y ser principalmente una presidencia promotora del cambio. A partir de los gobiernos divididos, el presidente también es un guardián de la estabilidad del *statu quo* que necesita el veto (y una minoría de un tercio más uno) para frenar el cambio de las mayorías legislativas. La presidencia mexicana es ahora una presidencia proactiva y reactiva.

Esta necesidad de contar con el apoyo de una minoría legislativa muestra que la presidencia ha dejado de ser la presidencia poderosa de los tiempos del presidencialismo autoritario. La “nueva presidencia” tiene que relacionarse, colaborar, negociar, con un Congreso que funciona como un contrapeso real de las decisiones del Ejecutivo y del propio proyecto de gobierno. La presidencia autoritaria gozaba de



amplios márgenes de autonomía debido a la inexistencia de restricciones formales como el Congreso lo que resultaba en una presidencia poderosa.

Además, la presidencia ya no tiene el control de otros actores que influían en los términos de su relación con el Congreso. Es decir, la “nueva presidencia” ya no tiene el control de las elecciones – ahora existe un órgano independiente y autónomo que garantiza, al menos teóricamente, elecciones limpias y equitativas – lo que permite asegurar el pluralismo en las Cámaras; ya no tiene un control férreo y amenazante de los medios de comunicación – los cuales ahora presionan a los legisladores; tampoco controla ya a los gobernadores y sus bancadas legislativas en el Congreso. Estos actores, lógicamente, funcionan ahora como contrapesos de la presidencia. En suma, ya no es una presidencia poderosa como en los tiempos de hegemonía priísta, ahora está acotada por distintos contrapesos y, finalmente, el veto presidencial puede rechazarse o superarse por el Congreso (y en consecuencia el Ejecutivo estaría obligado a promulgar determinada ley o decreto), por lo que el presidente necesita de una minoría legislativa para impedir este rechazo.

### ***Bibliografía***

**Aguilar, Luis F.** (1994), “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática” en Alicia Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas – FCE, pp. 40 – 74

**Alcántara Sáez, Manuel** (2001), “Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional”, *Perfiles Latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* no. 19, México, pp. 153 – 179.

- Anaya, Martha** (2008), *1988: El año que calló el sistema*, México, Debate.
- Astorga, Luis** (1996), *El siglo de las drogas*, México, Espasa Calpe.
- Astorga, Luis** (2003a), *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo.
- Astorga, Luis** (2003b), “México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema”, en: <http://catedras.ucol.mx/transformac/ponencial.htm>.
- Astorga, Luis** (2006), “México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo”, en René Jiménez Ornelas (coord.), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, México, UNAM, pp. 115 – 146.
- Axelrod, Robert** (1970), *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.
- Baltazar, Salomón** (2006), “El narcomenudeo y las autoridades locales”, en *Foro Internacional: Narcomenudeo: Acciones y Reflexiones*, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, pp. 125 – 127.
- Benítez, Raúl** (2001), “Seguridad nacional y transición política, 1994 – 2000”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (166), octubre – diciembre, pp. 963 – 991
- Cabeza de Vaca, Daniel** (2006), “Mensaje del procurador general”, en *Foro Internacional: Narcomenudeo: Acciones y Reflexiones*, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, pp. 11 – 12.
- Cameron, Charles** (2000), *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Presidential Power*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cansino, César** (2000), *La transición mexicana, 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carey, John, Octavio Amorim y Matthew S. Shugart**, “Outlines of Constitutional Powers in Latin America” (1977), en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.),

*Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

**Carey, John y Matthew S. Shugart** (1998) (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press.

**Cardona, Rafael** (2008), “El control de los medios no permite el control de la realidad”, en Eduardo Cruz (coord.), *1968 – 2008. Los silencios de la democracia*, México, Planeta, pp. 105 – 118.

**Carpizo, Jorge** (1977), *El presidencialismo en México*, México, Siglo XXI.

**Carr, Barry** (1996), *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Era.

**Casar, María Amparo** (1996), “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *Política y Gobierno*, vol.2, núm. 2, pp. 61 – 92.

**Casar, María Amparo** (2001), “Executive – Legislative Relations: The Case of Mexico”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 114 – 147.

**Casar, María Amparo** (2008), “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997 – 2006”, *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, pp. 221 – 270.

**Casar, María Amparo e Ignacio Marván** (2002), “Introducción” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría: México 1867-1997*, México, Taurus – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Código Federal de Procedimientos Penales**, puede consultarse en:  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/6.htm?s=>.

**Código Penal Federal**, puede consultarse en:  
<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, puede consultarse en:  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>.

**Cosío Villegas, Daniel** (1972), *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz.

*El Universal*, varias fechas.

**Falco, Mathea** (1996), U.S. Drug Policy: Addicted to Failure”, *Foreign Policy*, núm. 102, pp. 120 – 134.

**Fariás, Luis M.** (1992), *Así lo recuerdo. Testimonio político*, México, FCE.

**Fernández Christlieb, Fátima** (2007), “Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico”, *Nexos*, núm. 532. Puede consultarse en: <http://www.amedi.org.mx/spip.php?article173>.

**Fernández Menéndez, Jorge y Ana María Salazar Slack** (2008), *El enemigo en casa: drogas y narcomenudeo en México*, México, Taurus.

**Fiorina, Morris P.** (1992), *Divided Government*, Nueva York, Macmillan.

**Flores Pérez, Carlos** (2006), “Reflexiones sobre la política de seguridad contra el narcotráfico”, <http://lugarescomunes.com.mx/archivo/02/textos/txt2/print/1.html>.

**Freeman, Laurie** (2008), “Déja vu. La política antidrogas en la relación México – Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, enero – marzo, pp. 15 – 23.

**Gamboa Montejano, Claudia** (2001), “El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Antecedentes y Derecho comparado)”, en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/dpi32/1aspec.htm>.

**Gómez Leyva, Ciro** (2008), “El periodismo crítico es un buen negocio”, en Eduardo Cruz (coord.), *1968 – 2008. Los silencios de la democracia*, México, Planeta, pp. 175 – 191.

**González Casanova, Pablo** (1967), *La democracia en México*, México, Era.

**Granados Chapa, Miguel Ángel**, “Vetar y no vetar”, *Reforma*, 5 de mayo 2006.

**Hernández, Rogelio** (2005), “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 21, núm. 1, pp. 183 – 211.

**Hernández, Rogelio** (2007), “Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México” en Gustavo Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, D.F., El Colegio de México – Centro de Estudios Internacionales – Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 245 – 275.

**Hernández, Rogelio** (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

**Iniciativa del Congreso contra el narcomenudeo:**

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LIX&a=III&diario=27&periodo=Segundo%20Periodo%20Ordinario&fecha=Abr%2027%2C%202006&id=1687&id=1688&id=1689&id=1690&id=1691&id=1692&id=1693&id=1694&id=1695&id=1696&id=1697&id=1698&id=1699&id=1700&id=1701&id=1702&id=1703&id=1704&id=1705&id=1706>.

**Iniciativa de Fox contra el narcomenudeo:**

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/ene/20040107.html#Ini20040107LeySaludCodPenal>.

**Instituto de Investigación de Drogodependencia (INID)**, “Regresa iniciativa al Congreso. Fox no firmará ley que legaliza drogas”, 4 de junio de 2006 (<http://inid.umh.es/?mod=noticias&ct=noticia.asp&ID=1066>).

**Krehbiel, Keith** (1998), *Pivotal Politics: A theory of U.S. Law Making*, Chicago, Chicago University Press.

*La Jornada*, varias fechas.

**Ley General de Salud**, puede consultarse en:  
(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>).

**Lijphart, Arendt** (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Democracies*, New Haven, Yale University Press.

**Linz, Juan J.** (1975), “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science, Macropolitical Theory*, Addison – Wesley Publishing Co., Reading Mass., vol. III, pp. 175 – 411.

**Loeza, Soledad** (1999), *Clases medias y política en México. La querrela escolar 1959 – 1963*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

**Loeza, Soledad** (2000), “Autoritarismo”, entrada en Laura Baca Olamendi et al., *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Conacyt – Fundación Heinrich Böll – FCE, pp. 7 – 11.

**Loeza, Soledad** (2008a), *Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México*, México, Editorial Planeta Mexicana.

**Loeza, Soledad** (2008b), *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

**Loeza, Soledad** (2008c), “Gustavo Díaz Ordaz: las insuficiencias de la presidencia autoritaria”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, Tomo II, México, FCE.

**López Rubí, José Ramón** (2006), “El artículo 59 constitucional y el autoritarismo mexicano vigesímico. Una síntesis explicativa”, *CONfines* 2/4, agosto – diciembre.

**Lovera, Sara** (2008), ““¡Esa mujer no tiene credencial de periodista!””, en Eduardo Cruz (coord.), *1968 – 2008. Los silencios de la democracia*, México, Planeta, pp. 145 – 158.

**Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart** (1997), “Presidentialism and Democracy in Latin America; Rethinking the Terms of the Debate”, en Scott Mainwaring y

Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

**Matthews, Stephen** (1989), “Veto Threats: Rhetoric in a Bargaining Game”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, pp. 347 – 369.

**Mayhew, David R.** (1991), *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946 – 1990*, New Haven, Yale University Press.

**Medina Mora, Eduardo** (2006), “Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública”, en *Emeequis*, núm. 36, 9 de octubre de 2006.

**Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna** (1989), “México: el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, en Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna (coords.), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, pp. 305 – 325.

**Meyer, Lorenzo** (1993), “El presidencialismo: del populismo al neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, IIS – UNAM, abril – junio, núm 2, pp. 57 – 81.

**Meyer, Lorenzo** (1996), “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982 – 1996”, *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 1 – 2, pp. 11 – 30.

**Meyer, Lorenzo** (2003), “La visión general”, en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coords.), *Una historia contemporánea de México*, Volumen 1, México, Océano, pp. 13 – 31.

**Meyer, Lorenzo**, “¿Responsables? Todos”, *Reforma*, 5 de marzo de 2009.

**Molinar Horcasitas, Juan** (1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.

**Nacif, Benito** (2004), “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, pp. 9 – 41.



**Observaciones de Fox al decreto:**

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LX&a=I&diario=2&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Sep%205%2C%202006&id=11&id=12&id=13&id=14&id=15>.

**Ortega, Reynaldo** (2008), *Movilización y Democracia. España y México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

**Ortega Ruiz, Guillermo** (2008), “Publicar por encima de la censura”, en Eduardo Cruz (coord.), *1968 – 2008. Los silencios de la democracia*, México, Planeta, pp. 16 – 29.

**Paz, Octavio**, “El ogro filantrópico”, *Vuelta*, vol. 2, núm. 21, agosto de 1978, pp. 38 – 44.

**Piccato, Pablo** (1991), *Congreso y revolución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

**Piñeyro, José Luis** (2001), “La seguridad nacional con Zedillo”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (166), octubre – diciembre, pp. 939 – 961.

**Pozas Horcasitas, Ricardo** (1993), *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964 – 1965*, México, Siglo XXI.

*Proceso*, varios números.

*Reforma*, varias fechas.

**Rius, Eduardo del Río** (2008), “El periodista: una especie de San Juan Bautista”, en Eduardo Cruz (coord.), *1968 – 2008. Los silencios de la democracia*, México, Planeta, pp. 48 – 60.

**Romer, Thomas y Howard Rosenthal** (1978), “Political Resource Allocation, Controlled Agencies and the Status Quo”, *Public Choice*, vol. 33, pp. 27 – 43.



- Salazar, Luis** (2001), “Introducción. México 2000: alternancia y transición a la democracia” en *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena.
- Sánchez Susarrey, Jaime**, “Omisiones y errores”, en *Reforma*, 21 de febrero de 2009.
- Santos Rivera, Gonzalo N.** (1984), *Memorias*, México, Grijalbo.
- Sartori, Giovanni** (1998), *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.
- Sayas, Agustina** (2006), “El veto presidencial y la insistencia congresional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina (1989-2006)”, puede consultarse en [http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes\\_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%2011%20Estado%20Instituciones%20Actores/Ponencias/SUAYA,%20Agustina-%20Estado.pdf](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%2011%20Estado%20Instituciones%20Actores/Ponencias/SUAYA,%20Agustina-%20Estado.pdf)
- Secretaría de Educación Pública (1948)**, *Memoria, 1947 – 1948*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Shugart, Mathew S. y John M. Carey** (1992), *Presidents and Assemblies*, New York, Cambridge University Press.
- Siempre!*, 14 de mayo de 2006 (<http://www.articlearchives.com/725496-1.html>).
- Smith, Peter H.** (comp.)(1993), *El combate a las drogas en América*, México, FCE.
- Toro, María Celia** (1997), “Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó” en *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México – Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, pp. 69 – 79.
- Toro, María Celia** (1998), “La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior” en Mónica Vereza, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*; México, ITAM – UNAM, pp. 135 – 157.

- Toro, María Celia** (2004), “Mexican policy against drugs: from deterring to embracing the United States” en Sidney Weintraub (ed.), *NAFTA's impact on North America: the first decade*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, pp. 209 – 231.
- Trejo Delarbre, Raúl** (2008), “Impunidad preestablecida en los medios”, en Eduardo Cruz (coord.), *1968 – 2008. Los silencios de la democracia*, México, Planeta, pp. 89 – 104.
- Valverde, Miguel Ángel** (2001), “Las relaciones México – Estados Unidos en el sexenio de Zedillo”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (166), octubre – diciembre, pp. 672 – 693.
- Velasco, José Luis** (2004), *Insurgency, authoritarianism, and drug trafficking in Mexico's democratization*, New York, Routledge.
- Weldon, Jeffrey** (2002), “Las Fuentes políticas del presidencialismo” en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175 – 211.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar** (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Woldenberg, José** (2006), “El cambio electoral. Casi 30 años” en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura – Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa – M. A. Porrúa, pp. 47 – 66.
- Zabludovsky, Jacobo** (2008), “No se podía informar de todo”, en Eduardo Cruz (coord.), *1968 – 2008. Los silencios de la democracia*, México, Planeta, pp. 62 – 74.

