

## Liderazgo y cambio en México: 1997-2003\*

Por M. Saúl Vargas (Universidad de Quintana Roo/ México).<sup>107</sup>

### Abstract

*Esta ponencia analiza cómo el liderazgo puede afectar el cambio organizacional en las instituciones públicas. De manera particular se estudia cómo el nuevo liderazgo democrático en México (expresado en el proceso de transición política) ha afectado el rediseño de las relaciones ejecutivo-legislativo.*

### Introducción

Esta ponencia analiza cómo el liderazgo puede afectar el cambio organizacional en las instituciones públicas. De manera particular se estudia cómo el nuevo liderazgo democrático en México (expresado en el proceso de transición política) ha afectado el rediseño de las relaciones ejecutivo-legislativo. Específicamente, se estudia los cambios organizacionales de la Secretaría de Gobernación (Segob) y del órgano de gobierno del congreso federal de 1997 a 2003.

Para hacer esto, la presente ponencia se divide en tres secciones. La primera hace un breve análisis del sistema político mexicano, haciendo énfasis en el liderazgo presidencial, así como en los cambios institucionales que ha generado el fin de la era priísta. La segunda sección estudia los cambios organizacionales de los órganos de gobierno del congreso federal, sobre todo aquellos generados en los últimos 25 años. Finalmente, la tercera sección examina los cambios que implementó la Segob desde el decenio de los noventa del siglo pasado a raíz de la creciente competitividad política.

#### *Instituciones: reglas y cambio*

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado, el régimen autoritario diseñado por la revolución mexicana, comenzó su imparable transformación. Entre las particularidades de este *ancien régime* estaba un liderazgo institucional vertical constituido por camarillas, siempre al servicio del presidente en turno.

El presidencialismo y su brazo articulador de decisiones, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron las instituciones clave del régimen revolucionario, que construyó un sistema político híbrido, difícil de ser clasificado usando las categorías tradicionales de la ciencia política. Ni democracia ni dictadura.

La esquizofrenia hecha organización política. El régimen revolucionario era un sistema pluralista sin pluralismo, federal sin federalismo, democrático pero donde ganaba siempre el mismo partido. Un régimen *revolucionario* que era al mismo tiempo *institucional*. Gobiernos autoritarios, pero no del estilo burocrático-autoritario que prevaleció en casi toda América Latina. Un sistema político donde había división de poderes, pero los presidentes controlaban al congreso y a las cortes y, más aún, la representación política era a través de las corporaciones del PRI, no del congreso. Además la ley estaba politizada, pero la política no estaba legalizada. Se podía disentir pero dentro de las reglas del *Partido* (PRI).

El liderazgo presidencial se expresaba en sus ilimitados poderes metaconstitucionales (Carpizo, 1978), que significaba el acatamiento de reglas no escritas por parte de los actores sociales y políticos. El presidencialismo colapsó el apropiado funcionamiento del equilibrio de poderes. Tanto el congreso como

---

\* Agradezco la valiosa ayuda de Vardi Correa, cuya investigación documental informo gran parte de este trabajo.

<sup>107</sup> Profesor-investigador. Universidad de Quintana Roo. Correo: [savapar@correo.uqroo.mx](mailto:savapar@correo.uqroo.mx). El profesor Vargas es licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM, licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Tiene la Maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Liverpool (Inglaterra), y el Doctorado en Administración Pública por la misma Universidad. Ha sido becario del British Council, el Banco Mundial y de la fundación Ford-MacArthur-Hewlett, así como del CONACYT y El Colegio de México. Ha ocupado varios puestos públicos en el gobierno federal de su país.

las cortes estaban subordinados al poder ejecutivo. Antes de 1997, el dominio del PRI era casi absoluto. Tenía la mayoría en el congreso federal y gobernaba la mayoría de los estados y municipios. Debido a que el PRI era controlado por la presidencia, la mayoría de los diputados, gobernadores y alcaldes estaban subordinados al poder presidencial. Además, como los jueces eran nombrados por el congreso, el poder judicial tenía que obedecer la voluntad presidencial en forma indirecta.

Debido a la fuerza política del poder ejecutivo, la sucesión presidencial se convirtió en el evento más importante del calendario político. Para llevar a cabo este proceso, se desarrollaron dos reglas no escritas. El sistema político le otorgó al presidente de la república la facultad de nombrar a su sucesor (véase Cosío Villegas, 1975b) y que además éste fuera elegido entre los miembros del gabinete del presidente en funciones. Esto representó la prueba máxima del indiscutible liderazgo presidencial en México.

Esas reglas fortalecieron el poder presidencial para influir el futuro político de los actores individuales, convirtiéndose la disciplina en “un rasgo distintivo de la clase política mexicana hasta recientemente” (Serrano, 1996:6). Además, a través de las corporaciones priístas, el presidente aseguraba el apoyo político para sus decisiones (v.g. el nombramiento de su sucesor), al intercambiar políticas distributivas por apoyo electoral y disciplina (influyendo las carreras políticas de sus subordinados) administrada por el PRI.

No es ninguna sorpresa que a pesar de los procesos electorales constantes, éstos eran irrelevantes para la representación política y la distribución del poder entre los grupos políticos (partidos, organizaciones sociales, grupos de interés). El PRI generalmente ganaba todas las elecciones (y cuando no, las arrebató) y debido a ello, la gran pelea por la distribución del poder y la representatividad política se generaba entre las corporaciones priístas, cuando nominaban a sus líderes, que a su vez encabezaban amplios sectores sociales (trabajadores, campesinos, grupos de los sectores medios, maestros, burócratas, sindicatos, entre otros). En realidad, la *distribución del poder* era organizado por y entre la *familia revolucionaria*, y la *representatividad* política tomaba lugar *dentro del PRI*, previo a la elección.

En este escenario, la relación congreso-ejecutivo era de subordinación del primero respecto al segundo hasta antes de 1997. Sin embargo, las reformas administrativas al interior del congreso en ese año comenzaron a desarticular el liderazgo presidencial, pues hubo ausencia de unanimidades y consensos al interior del legislativo y apareció la interdependencia entre ambos poderes.

Como consecuencia de esta naciente interdependencia entre el ejecutivo y el legislativo, la Secretaría de Gobernación comenzó a ganar poder dentro del poder ejecutivo y del sistema político, ya que se pretendió establecer mecanismos institucionales de interlocución entre el gobierno y el congreso, antes innecesarios (v.g. mecanismos para acordar las agendas legislativos y del ejecutivo, ausencia de rendimientos de cuentas por parte del presidente de la república).

Los últimos tres años de gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1997–2000), el poder ejecutivo implementó menos reformas que el legislativo tendientes a reflejar la nueva relación entre ellos. Paradójicamente, los escasos consensos que se han dado desde 1997 en el congreso —contrario a lo que sucedía durante el liderazgo presidencialista—, ayudaron a establecer a través de las reformas administrativas un mecanismo de dirección y liderazgo horizontal.

## Las reformas del congreso

Entre 1824 y 1991, la Gran Comisión<sup>108</sup> fue el órgano encargado de las tareas de gobierno, administrativas y distribuidoras de poder (nombramiento de comisiones legislativas) de las cámaras de diputados. Esta longeva función de gobierno llegó a su fin y se desmembró al inicio de la LV Legislatura, en noviembre de 1991, al crearse la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) con la intención de establecer un órgano de gobierno que sirviera de enlace, apoyo y coordinación entre los grupos parlamentarios. Sin embargo, no fue hasta las reformas a la Ley Orgánica en 1994, cuando la

---

<sup>108</sup> Esta última estuvo integrada, hasta 1979, por un representante por cada estado, y luego se conformó con un representante de cada diputación estatal del partido mayoritario

CRICP se integró al texto de la ley y heredó de la Gran Comisión las funciones de gobierno de la Cámara, entre ellas la de presentar al pleno la lista de las comisiones ordinarias y especiales<sup>109</sup>.

No obstante, esta reciente configuración de gobierno al interior de la Cámara tuvo efímera duración, ya que la pluralidad política de 1997 eliminó una de las condiciones necesarias para integrar la gran comisión (que era la presencia de un partido con mayoría absoluta). Esta situación puso de manifiesto la caducidad de la norma parlamentaria ante la ausencia de reglas para situaciones diferentes a las establecidas.

En ausencia de la Gran Comisión, la CRICP se formó sólo con los coordinadores parlamentarios de los cinco partidos representados en la Cámara: PRI, Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), debiéndose rotar dicha presidencia cada seis meses entre los mismos coordinadores parlamentarios. La dinámica legislativa se reformó también el 6 de noviembre de 1997, ya que el reglamento interno que le daba vida institucional databa de 1934.

El rediseño organizacional y de procedimiento del gobierno del poder legislativo implicó nuevas tareas y procesos. Una de las nuevas funciones de la CRIP fue la de prolongar la duración de las sesiones y disponer el formato de las sesiones en que comparezcan funcionarios públicos. En consecuencia la relación con el poder ejecutivo se incrementó al igual que la productividad de la misma legislatura. Así en la LVII legislatura (1997-2000), se presentaron 643 iniciativas, casi tres veces más que la legislatura anterior; se aprobaron 150 dictámenes, de los cuales 13 fueron reformas constitucionales, frente a las 106 iniciativas aprobadas durante la LVI Legislatura.

La racionalización del número de comisiones es otro avance importante de esa legislatura. La lógica de esto fue que un sistema de comisiones tan numeroso, sin facultades definidas y sin correspondencia con las dependencias gubernamentales, reduce su influencia en la elaboración de políticas públicas y la eficacia de sus facultades de control. Adicionalmente, un sistema de comisiones tan amplio afecta la especialización y profesionalización de los legisladores, al tiempo que dispersa el trabajo legislativo<sup>110</sup>.

Durante los tres años de ejercicio, aumentaron sustancialmente las comparecencias de servidores públicos y las reuniones de intercambio entre legisladores y funcionarios del ejecutivo. Estos acercamientos fueron consecuencia de la necesidad de establecer nuevos mecanismos institucionales de comunicación entre los órganos del Estado.

Sin embargo, dicha comunicación, pero sobre todo entendimiento entre ambos poderes en ese periodo legislativo y de la vida política en México puso de manifiesto no solo un nuevo replanteamiento en la creación de comisiones especializadas sino el de estar asistido por un cuerpo profesional e imparcial de funcionarios especialistas en la práctica legislativa. Esto quedó de manifiesto en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera<sup>111</sup> al igual que en la nueva Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, (aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 26 de abril del mismo año).

---

<sup>109</sup> Con la reforma de 1994, el órgano de gobierno de la Cámara estaría formado por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en ésta, más *otros tantos* diputados nombrados por la Gran Comisión. El resultado era que el partido mayoritario, que dominaba la Gran Comisión, tenía garantizada una mayoría favorable en la CRICP.

<sup>110</sup> La reforma racionaliza el sistema de comisiones y crea una estructura operativa más eficiente. Así, el número de comisiones ordinarias que funcionan de manera permanente se reduce a tan sólo 27, de las cuales 23 tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, información y control, en el marco de la competencia que deriva de su denominación y en correspondencia, en lo general, con las atribuciones otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

<sup>111</sup> Cabe señalar que hasta ese momento solo estaban establecidos administrativamente tres servicios de carrera dentro de las instituciones mexicanas: el servicio exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el servicio profesional electoral en el Instituto Federal Electoral y el sistema de carrera judicial.

Ahora que el debate sería cada vez más plural y con mayor énfasis en la fiscalización, las acciones del gobierno tenían que estar respaldadas por un *staff* especializado de apoyo técnico. La ausencia de este cuerpo especializado se volvió imprescindible, pues el monopolio del PRI se había terminado.

Esa situación hacía al poder legislativo una organización débil en el sistema político. Situación que cambió con los cambios organizacionales al interior del congreso y al fin de la era revolucionaria. Al fortalecerse institucionalmente el legislativo, el ejecutivo –a través de la Secretaría de Gobernación— también tuvo que replantear orgánicamente los canales de comunicación con el legislativo para formular leyes y reglamentos. De tal manera que al no haber una mayoría absoluta en las cámaras, la Secretaría de Gobernación –encargada de llevar la relación con el Congreso de la Unión y en particular con la ahora Junta Coordinación Política<sup>112</sup>-- redefinió al interior su esquema administrativo y organización de gobierno.

Mientras la cámara de diputados implementó cambios políticos y organizacionales, la Segob implementó un proceso de sobre burocratización. Más empleados, pero no mejores resultados ni tampoco más poder político.

Hasta entonces, la Subsecretaría de Desarrollo Político llevaba la comunicación con el congreso. En mayo de 2001, la Secretaría de Gobernación comienza, formalmente, a ejercer un papel político más importante al concentrar toda la interlocución del gobierno con el congreso. Así se estableció que cualquiera que fueran las acciones o consultas que pudiera tomar el congreso con algún ente de la administración pública debía ser concertado con la dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, siendo la misma Segob la única autorizada para cualquier movimiento de la administración pública con el legislativo.

Una de las modificaciones que emprendió el gobierno panista fue la desaparición de la Subsecretaría de Desarrollo Político, el 1 de septiembre de 2004, convirtiéndola en la Unidad de Desarrollo Político.<sup>113</sup> Como parte de este cambio organizacional, se creó la subsecretaría de Enlace Legislativo, la cual está formada por un número amplio de direcciones y departamentos administrativos como asuntos y comisiones legislativas se desarrollen dentro de las Cámaras Legislativas. La burocratización no fue el principal problema, sino su escasa utilidad. Este personal auxilia de manera directa al propio secretario mas que a la administración pública federal en su conjunto.

Estos últimos cambios organizacionales muestran el escaso liderazgo y visión del gobierno federal. De manera particular, el liderazgo de Vicente Fox y Santiago Creel, quienes no han tenido la suficiente visión para hacer más eficiente la transición política de México. El problema de la falta de liderazgo actual es que el presidente de la república ha sido incapaz de fortalecerse a sí mismo y equilibrar su relación con el poder legislativo. El problema deriva que el poder presidencial de la era priísta emanaba de las facultades metaconstitucionales que el régimen le otorgaba al ejecutivo. Al desaparecer ese poder, el presidente tiene funciones escasas. Por ejemplo, el presidente debe pedir permiso cada vez que sale al extranjero y no tiene poder de veto en los asuntos presupuestales.

### **El ejecutivo se reforma**

Cuando México decidió optar por la alternancia política en 2000, el poder ejecutivo –encabezado por el presidente Vicente Fox— salió de su letargo institucional al empezar a establecer mecanismos de entendimiento entre los tres poderes y muy en particular con el legislativo.

De nueva cuenta, el proceso electoral arrojó la necesaria reestructuración institucional. La lógica alcanzó en esta ocasión al poder ejecutivo. La Segob tuvo que llevar cambios organizacionales. La subsecretaría de Desarrollo Político es la principal afectada en este proceso. Esta reestructuración institucional se justificó en el ahorro presupuestal. Cabe mencionar que dicha subsecretaría operó con la misma estructura y normatividad administrativa que la del anterior régimen priísta. Como subsecretaría tuvo una existencia de once años (creada el 4 de julio de 1993).

---

<sup>112</sup> Creada en la nueva Ley Orgánica de 1999 quedó integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios legalmente constituidos al inicio de la Legislatura. .

<sup>113</sup> Dichas modificación se puede observar con detenimiento en el artículo 10 bis de la Ley Orgánica: Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación D.O.F del 30 de julio de 2002, expedido por la dirección General de Asuntos Jurídicos.

En común los presidentes Salinas y Fox tuvieron la iniciativa de reconfigurar el órgano encargado dentro de la Segob para hacer más eficiente el entendimiento entre los poderes ejecutivo y el legislativo en los últimos años de su periodo de gobierno. El presidente Zedillo por su parte se limitó a ejercer un liderazgo presidencialista que paradójicamente dejó avanzar la profesionalización de las relaciones interpoderes, particularmente desde 1997.

La administración Fox planteó una lenta y deficiente reforma de las instituciones públicas en México, formulada por la Segob, basada en 5 líneas de acción de reingeniería política: *a)* el fortalecimiento del poder legislativo y *b)* del ejecutivo; *c)* colaboración entre poderes legislativo y ejecutivo; *d)* control ciudadano del gobierno y *e)* un autentico sistema federal.

Particularmente, en lo que refiere a la relación entre los poderes Ejecutivo–Legislativo esto se tradujo, mediante las reformas administrativas emprendidas en agosto de 2004, en una mayor burocratización, pero sin resultados en la interlocución política.

Al desaparecer la Subsecretaría de Desarrollo Político las modificaciones al Reglamento interno de la propia secretaría también arrojaron la creación de cinco subsecretarías: la de Gobierno, Enlace legislativo, Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Sin embargo, estos cambios organizacionales pusieron de manifiesto el bajo perfil de liderazgo que tenía la Segob encabezada por Santiago Creel, ya que ninguna entidad de la administración pública federal podía comparecer o llegar a acuerdos con las cámaras legislativas sin la previa autorización y acuerdo de la Segob.

Concretamente, la subsecretaría de Enlace Legislativo, encargada de alentar una relación estrecha con el poder legislativo, generó maás burocracia, pues se creó una Unidad de Enlace Legislativo, las Direcciones generales de Estudios Legislativos e Información Legislativos. Sin embargo, estas organizaciones tuvieron poca incidencia en el diálogo efectivo con el congreso.

A su vez la Unidad de Enlace Legislativo alberga en su interior una Dirección General Adjunta de enlace con Gobierno Federal y Sociedad Civil que a la vez cuenta con las direcciones de enlace con el Gabinete de Crecimiento con Calidad; Gabinetes de Desarrollo Humano y Social y de Orden y Respeto; de Enlace con Estados y Sociedad.

Otra de las Direcciones Generales adjuntas son la de Enlace con Cámara de Diputados; la Enlace Legislativo con el Senado; y la de Procesos Legislativos. Por su parte, la Dirección General de Estudios Legislativos implicó dos direcciones más: la de Estudios Jurídicos y la de Estudios Legislativos.

En lo que respecta a la Dirección General de Información Legislativa de igual manera a la anterior solo esta constituida por las direcciones de Sistema de Información Legislativa y por la de Análisis y Estrategia Legislativa. Cabe hacer mención que cada una de esta direcciones generales adjuntas cuentan con un número irregular de subdirecciones y departamentos que administran y monitorean las tareas legislativas.

## Conclusiones

El liderazgo de Vicente Fox fue insuficiente para implementar las reformas necesarias en México. Como candidato fue un líder que motivó a la población y que hizo pensar en grandes transformaciones (líder transformacional). Sin embargo, en el gobierno Fox ha sido una gran desilusión. El error estratégico principal fue no usar su liderazgo y legitimidad para implementar primero el rediseño del sistema político y después el de las políticas.

Esto significó que la estructura política no sufrió cambios. Tampoco los intereses políticos del *establishment*. El poder se redistribuyó más por coyunturas que por un plan estratégico de premiar a los aliados y castigar a los contrarios. Además, la estrategia de la transición por la vía del diálogo con el PRI fracasó (propuesta por Santiago Creel, el precandidato más viable del PAN hasta ahora). La otra opción era enfrentar al PRI, castigando a los corruptos y negociando con los que apoyaran al gobierno de Vicente Fox. La idea era implementar la transición democrática a partir del rompimiento con gran parte de la clase

política del régimen revolucionario (propuesta de Jorge G. Castañeda). Ganó la estrategia del diálogo y el aparente fracaso de la transición, por lo menos el de las reformas necesarias (electricidad, fiscal, laboral y política).

En cuanto a la relación de los poderes ejecutivo y legislativo, la falta de liderazgo tanto en la presidencia como en la Segob marcó gran parte del fracaso político. Esto se reflejó en los cambios organizacionales de la secretaría de Gobernación. Los cambios obedecieron por un lado a los intereses políticos del Secretario en su carrera por ser candidato del PAN a la presidencia de la república. Por otro, el ejecutivo no dimensionó adecuadamente el poder que el congreso había adquirido desde 1997.

Mientras el congreso había reformado con anterioridad sus órganos de gobierno, la Segob se limitó a crear organizaciones administrativas que informaban las decisiones del Secretario, pero no incrementaban su operación política (formular acuerdos, diálogo, construcción de colaciones para aprobar reformas o diseñar políticas). La Segob, encargada en los hechos de ser la jefatura del gabinete, jamás funcionó. En este escenario, el PRI mantuvo su poder pero no apoyó las reformas que propuso el PAN. Lo que siguió ha sido la parálisis política y legislativa de los temas importantes de México.

En gran medida ha fallado la política, pero también el liderazgo. Vicente Fox fue incapaz de entender que no se puede sustituir una cultura de autoritarismo pleno a otra de democracia plena en el corto plazo. En un país como México, después de siglo y medio de no conocer la democracia, la ausencia de mano firme se interpreta como debilidad. Eso ha influido en la escasa cantidad de logros gubernamentales y reformas. La principal conclusión en este trabajo es que la construcción de un liderazgo democrático en México, y quizá en América Latina, es difícil pues la presencia del Estado a lo largo de su historia no favorece los acuerdos ni el diálogo, sino las decisiones verticales. Además, las instituciones son construidas bajo la premisa de la desconfianza y no de la cooperación.

#### *Bibliografía*

- Arellano, David y J.P. Guerrero. 1999. *Stalled administrative reforms of the Mexican state*, (discussion paper). Mexico: CIDE.
- , E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) 2000. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Mexico: CIDE/Porrúa.
- , y E. Cabrero. 2000. 'El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)', en D. Arellano *et al.*, *ibid.*, 397-420.
- Carpizo, Jorge. 1978. *El Presidencialismo Mexicano*. México: siglo XXI.
- Cosío Villegas, D. 1975a. *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- , (1975b). *La sucesión presidencial*. México: Joaquín Mortiz.
- Serrano, Mónica. 1996. 'The legacy of gradual change: Rules and institutions under Salinas', en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (eds.), *Rebuilding the Mexican state: Mexico after Salinas*. London: ILAS, University of London, 3-24.