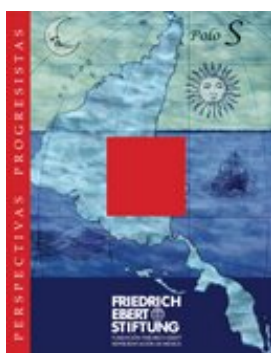


***Democracia y régimen político:
una relación en conflicto***

Francisco Valdés Ugalde



*Publicación editada por la Fundación Friedrich Ebert en México. Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación.
Perspectivas Progresistas*



Perspectivas Progresistas

Con el nacimiento de *Perspectivas Progresistas*, publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México, pretendemos animar el debate público para pensar México desde miradas progresistas así como ofrecer una plataforma para el diálogo entre actores socio-políticos, académicos e intelectuales identificados con una concepción moderna y democrática de la centro-izquierda.

www.fesmex.org

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Fundación.

Publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México

Copyright, FESMEX 2007. Todos los derechos reservados.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Fundación Friedrich Ebert en México. En caso que contrapartes deseen reproducir esta obra, sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la Fundación de tal reproducción.

Fundación Friedrich Ebert (FESMEX)

Yautepec 55, Col. Condesa

Tel: 55535302

Fax 52541554

CP. 40123



**Democracia y régimen político:
una relación en conflicto.**

Francisco Valdés Ugalde¹

Preámbulo.

La idea central de esta presentación es la siguiente:

Durante tres décadas el régimen político² mexicano evolucionó poniendo un acento especial en la transformación de sus instituciones electorales. De este modo pasó de ser un sistema presidencialista de partido hegemónico, como lo definió el politólogo italiano Giovanni Sartori (1980), a contar con un sistema competitivo de partidos y elecciones equitativas. El resultado de este proceso se manifiesta con todo vigor en la alternancia de partidos en todos los

¹ Ponencia presentada el 9 de abril de 2007 en el marco del Seminario de Estudios Avanzados organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert: "Izquierda, democracia y crisis política en México: posibilidades de una socialdemocracia en México", coordinado por el Dr. Roger Bartra y el Dr. Francisco Valdés Ugalde.

² Régimen político se entiende aquí como el sistema de reglas que regulan el acceso, ejercicio y salida del poder político.

poderes del estado y órdenes de gobierno. No obstante, las demás instituciones del Estado, si bien han sido objeto de algunas reformas, han quedado rezagadas en comparación con el sistema electoral. Esta situación produce una dualidad en la que elecciones competitivas que garantizan el sufragio efectivo no se corresponden con instituciones que garanticen gobierno efectivo.

La pregunta que se formula es si al llevarse a cabo la democratización de las instituciones electorales se han desmontado los elementos fundamentales de ese sistema autoritario. La hipótesis es que no, que el sistema autoritario no estaba fundado únicamente en el control de las instituciones electorales, sino en varios dispositivos adicionales que dan al régimen político una funcionalidad, una compatibilidad con el ejercicio autoritario del poder político.

Pero vayamos por partes.

I. El cambio del sistema electoral ¿Gradualismo o equilibrio puntuado?

En el examen de la transición política ha predominado el enfoque electoral y, en general, ha acentuado un desarrollo gradual en la sucesión de reformas en el tiempo pero ha descuidado la importancia diferencial de cada una de ellas. Creo que esto debe analizarse bajo una óptica distinta: hay reformas que constituyeron un parteaguas con respecto a la situación que predominaba con anterioridad a ellas y otras cuyo aliento fue ampliar o profundizar los alcances de las primeras.

Hay dos reformas políticas parteaguas y varias que no lo son. Aquellas son la de 1977 y la de 1996. La primera introdujo la representación proporcional de los partidos minoritarios haciendo posible el crecimiento

electoral de la oposición al partido hegemónico. Al tener este efecto se instituyó como una reforma que distinguió el antes y el después. El paradigma instaurado por esta reforma, expresado en boca de Jesús Reyes Heróles, autor intelectual de la reforma de 1977, era el siguiente: crear un “sistema de representación proporcional con dominante mayoritario”. Para un técnico ingenuo, el dominante mayoritario podría ser una mayoría de cualquier partido; para un político avezado significa la perpetuación de la hegemonía electoral del PRI mientras el control electoral quede en manos de ese partido y su gobierno.

Este paradigma se perpetuó hasta ya iniciada la fase de declinación electoral del PRI que lo acercó a las condiciones de competencia *quasi*-equitativa, al menos desde el punto de vista de la distribución de las preferencias electorales. Sin embargo, cuando esta condición se había ya presentado en el talante de los electores y en la capacidad competitiva de los partidos de oposición, en el sistema electoral subsistía una fórmula de composición de la representación congresual llamada “cláusula de gobernabilidad”. Vista neutralmente, la cláusula otorgaba mayoría (la mitad más uno) en las cámaras al partido que obtuviese el 35% de los votos (reforma de 89). De nuevo, observada sin ingenuidad, esta cláusula implicaba la garantía al partido hegemónico para seguir siendo mayoritario habiendo dejado de serlo.

En esta larga etapa que abarca 19 años había dos tipos de incentivos para mantener el paradigma: para los gobernantes garantizar estabilidad disponiendo de una válvula de escape, para la oposición, crecer organizacional y electoralmente, convenciendo a los ciudadanos de que ese era el camino eficaz para limitar el gobierno (ya fuera en sentido puramente negativo –control del poder- o positivo: inyectar preferencias exteriores a las dominantes para incluir en política pública). Varios hitos contribuyeron a desestabilizar este paradigma y hacer necesario sustituirlo. El primero de ellos fue la revuelta

ciudadana de 1986 a propósito de elecciones locales (Chihuahua), el segundo la elección de 1988 que mostró la posibilidad de alternancia en el poder si las reglas del juego cambiaran. El tercero fue la crisis de 1994-95 que planteó la disyuntiva de abrir el sistema político o recurrir al un endurecimiento inviable (aunque no imposible) por razones económicas y políticas.

La reforma de 1996 perfeccionó varios de los instrumentos que habían sido incorporados con anterioridad. En ella fueron decisivos tres componentes: autonomía del órgano electoral respecto del gobierno, desde entonces ningún partido cuenta con un número total de diputados electos que signifique más del 8% respecto a su porcentaje de votación nacional emitida y transparencia del financiamiento a los partidos.³

Estos tres factores representaron en conjunto una ruptura con el paradigma de la reforma de 1977. A diferencia de esta en que se buscaba garantizar “la representación proporcional con dominante mayoritario”, se abrió la posibilidad de resultados electorales sin mayoría. Al igual que la reforma de 1977 respecto de lo que ocurría previamente (desde 1964 -diputados de partido- y antes), la de 1996 rompió con la anterior para fundar otro paradigma.

El hecho de que esta reforma, como su precedente, haya sido fruto de la negociación no implica que sea resultado de un proceso gradual. Se trata de una ruptura que responde más a la descripción de lo que en teoría política evolucionaria (y en demografía) se denomina equilibrio puntuado:⁴ evolución continua seguida de periodos cortos de cambio súbito, que modifican la estructura de alianzas, los pesos relativos y las estrategias dominantes de los actores en el periodo anterior. Dicho en otras palabras, se trata de una modificación de la estructura de reglas e incentivos que restringen o posibilitan

³ Elevación del financiamiento al tope, representado por el monto otorgado al PRI, y separación, en principio, de éste respecto de otras fuentes no legales de recursos.

⁴ Definición evolutiva: un grupo de seres se aísla del resto de su especie y pueden evolucionar rápidamente porque son un pequeño grupo; después su número aumenta y sustituyen a la especie materna.

la acción de los actores políticos y altera sus matrices de recompensas respecto a la realización de futuras acciones y estrategias.

Una somera descripción de los datos duros de ambas etapas ilustra la naturaleza del cambio. Mientras que en el año de 1995 el PRI controlaba 1981 de los 2444 municipios del país en el año 2000 controlaba sólo 1392, es decir había perdido a manos de otros partidos 1052 de ellos. Visto del otro lado, los partidos de “oposición” habían más que duplicado los municipios gobernados por ellos (de 463 a 1052 entre 95 y 2000). Algo semejante ocurre con gobiernos estatales. En 1995 el PRI controlaba 28 de las 32 entidades federativas, mientras que en 2000 solamente 19, es decir había perdido 9 en cinco años. A nivel de las legislaturas de los estados en 1995 el PRI tenía mayoría en 30 de ellos mientras que en 2000 había disminuido a 23.

A nivel de los poderes de la Federación, en 1994 el PRI tenía el 60% de los 500 asientos de la Cámara de Diputados, en 2000 tenía el 42%, y en la de Senadores su representación pasa del 74 al 47%. En las elecciones presidenciales de 1994 el PRI obtuvo el 49% de la votación mientras que en 2000 baja a 36% y las pierde por primera vez.

Estas cifras muestran dos cosas: a) que el paradigma de la reforma de 1977 tuvo capacidad de mantenerse vigente hasta 1994-95 garantizando el sistema de “representación proporcional con dominante mayoritario” y b) que las reformas de 1996 respondieron al agotamiento de este paradigma y abrieron el paso a uno nuevo. El transcurso fue gradual, pero tanto 1977 como 1996 representan saltos incrementales expresados en modificaciones del paradigma electoral fundamental. Mientras que entre 1977 y 1996 las reformas políticas mantuvieron la hegemonía constitucional del PRI hasta un momento, y su dominio legal cuando perdió la anterior, a partir de la segunda fecha (1996) se inicia una etapa de pluralismo político con un sistema de partidos en

igualdad de circunstancias y elecciones competitivas, lo que era ajeno a la situación preexistente.

Este pluralismo hasta ahora ha arrojado resultados electorales de gobierno dividido por la contradicción entre un régimen presidencial diseñado para actuar con mayoría del partido del presidente y el reforzamiento de que este régimen fue objeto entre 1928 y 1933 para garantizar no solamente un sistema de mayoría, sino de hegemonía de un solo partido. A diferencia del control unilateral de las elecciones, las demás reglas de hegemonía no han cambiado.

II El sistema presidencial de partido hegemónico en el régimen político.

En 1928 y 1933 tienen lugar dos momentos de reforma constitucional que transformaron el sistema de poder estatal en México. Estas reformas no tuvieron sólo un carácter acumulativo en relación con la historia constitucional previa, sino que corresponden a una situación constituyente o reconstituyente, de ruptura, con efectos de refundación del poder del Estado orientado a concentrarlo progresivamente en el Ejecutivo, subordinando a otros poderes y órdenes de gobierno.

En abril de 1928 el General Álvaro Obregón hizo presentar en nombre propio por vía de algunos de sus partidarios,⁵ en la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar varios artículos constitucionales concernientes a la integración y funcionamiento del Poder Judicial.⁶ En la iniciativa, Obregón

⁵ La iniciativa es presentada en primera persona por el general Obregón, aunque en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados apareció canalizada por un grupo de diputados cercanos a él, con lo que se mantuvo la formalidad del Artículo 71 que en ese entonces facultaba para iniciar leyes al Presidente, a los miembros del Congreso y a las legislaturas de los Estados. Diario de Debates de la Cámara de Diputados 14 de mayo de 1928.

⁶ Con la resultante aprobación de la iniciativa en ambas cámaras del Congreso fueron modificados los artículos 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100 y 111.

propuso que los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueran hechos por el Presidente de la República sometiéndolos al Senado para su aprobación, y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y de los Territorios, por el mismo Presidente, con el concurso de la Cámara de Diputados. La misma iniciativa agregó otros mecanismos de control sobre los magistrados y jueces mencionados, como la atribución presidencial de pedir su destitución en caso de “mala conducta” y de conceder a los Ministros de la Corte Suprema las licencias que se prolongaran más de un mes, con la concurrencia de las cámaras respectivas.

El argumento principal esgrimido por Álvaro Obregón en la exposición de motivos de la iniciativa para justificar esta enmienda fue la necesidad que tenía “la revolución” de depurar el sistema de justicia de los “malos” jueces y ministros de la Suprema Corte provenientes del pasado, que permanecían en la estructura del sistema judicial y que “la revolución” no había removido. A la nueva mecánica del nombramiento de los jueces y ministros se agregaba la instauración de un sistema de denuncia de los malos funcionarios con el objeto de hacer más fácil su remoción por el Presidente con la concurrencia del Congreso, a partir de quejas del público que podían ser simplemente manifestadas en forma oral.

En la fórmula prevista por la Constitución antes de la reforma, existía el principio de la inamovilidad judicial, es decir, que los jueces no podrían ser removidos de su cargo sino por la misma Corte (o por la Cámara de Diputados en los casos de juicio de responsabilidad). Al hacerse la modificación, se abrió la remoción judicial como una puerta para castigar las conductas de jueces considerados corruptos o “malos impartidores de justicia.”

De este modo se daba al presidente la facultad acusatoria ante la Cámara de Diputados para remover jueces denunciados por “mala conducta”. Al proceder una impugnación, esta Cámara conjuntamente con la de

Senadores, podía declarar procedente la destitución del funcionario. Las acusaciones podían provenir del presidente o bien de la “acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación”.⁷

El cambio introducido consistía en alterar la arquitectura constitucional vigente quitando la facultad de nombramiento de los Ministros de la SCJN a ambas cámaras del Congreso. Según lo estipulaba el artículo 96 en la redacción de 1917, esta potestad correspondía al Poder Legislativo mediante el método siguiente: cuando hubiese vacante uno de los 11 asientos de ministro, cada legislatura estatal debía proponer al Congreso un candidato a ocuparlo. El Congreso (ambas cámaras), reunido en funciones de Colegio Electoral con un quórum de al menos dos terceras partes de sus miembros y por mayoría absoluta de votos, debía designar a los Ministros. En el caso de los magistrados y jueces del Distrito Federal, cuya designación pasó a manos del Presidente con la reforma de 1928, éstos eran previamente nombrados por la Suprema Corte.

Simultáneamente, Obregón hizo llegar otra iniciativa para cambiar el régimen municipal en el Distrito Federal. Argumentando que en la capital había resultado inadecuado y por residir en ella los poderes federales, se suprimió a los ayuntamientos de elección popular por un gobernador designado por el Presidente de la República.

La figura del gobernador del Distrito y los Territorios Federales estaba presente en la Constitución de 1917, como también lo estaba la organización municipal de los mismos. Al suprimirse la segunda a partir del 1 de enero 1929, la organización política de la capital y los territorios federales quedó

⁷ Diario de Debates de la Cámara de diputados, 14 de mayo de 1928, p. 7.

exclusivamente bajo la autoridad presidencial sin intermediación de ningún otro poder del Estado.⁸

El equilibrio de poderes se modificó sustancialmente. El debate del dictamen del proyecto fue significativo. Especialmente por la contraposición de argumentos que se dio entre dos insignes diputados: Vicente Lombardo Toledano y Antonio Soto y Gama. Lombardo Toledano señaló, en un largo discurso⁹ destinado a aclarar las bases democráticas de la Constitución de 1917, que el sentido último de la reforma era el sometimiento de los jueces al Presidente, transformando radicalmente las bases del Poder Judicial en el sistema constitucional. A pesar de que se preveía la intervención del Senado en la aceptación de los nombramientos, Lombardo señala con toda claridad que el Poder Ejecutivo, al adquirir esta facultad, reducía a su esfera al Judicial. Soto y Gama replicó exponiendo el argumento predominante: el proyecto de reforma estaba centrado en la intención del General Obregón de reponer la justicia denegada a la sociedad durante el porfiriato. Desde luego, fue el argumento revolucionario, no el democrático, el que prevaleció en la votación que dio efecto a la reforma.

A los cambios anteriores se sumaron otros para concentrar aún más el poder. Esta vez con el objeto de implantar en el régimen político en su conjunto el “principio revolucionario de la no-reelección”.

El año de 1932 marca un hito en este proceso. En enero de ese año el General Pérez Treviño se dirigió al comité Directivo Nacional del PNR. Su primera reflexión se refiere al fracaso que había significado procesar estos cambios a través de un “Congreso de Legislaturas” que se había reunido el año previo. Este Congreso fue conformado por legisladores estatales y en él revisaron un proyecto de unificación de la legislación electoral marcado por el

⁸ Mediante el decreto se reformó el artículo 73, fracción VI, bases 1ª, 2ª y 3ª.

⁹ Diario de Debates de la Cámara de diputados, 18 de mayo de 1928, pp. 9-14.

propósito señalado. Sin embargo, los diputados locales ahí reunidos no llegaron a un acuerdo. Por esta razón, en su mensaje al comité directivo, Pérez Treviño propone un nuevo intento, convocando a una Convención del Partido.

En la convención se pretendía que el proyecto de acordar el principio de la no reelección se aplicara “en forma estricta para todas las autoridades del país, desde los presidentes municipales hasta el Presidente de la República”. De ese modo, pensaba, se podría “entonces sí” convertir en obligación el que “los bloques camerales que pertenezcan al Partido, si tienen la mayoría en las Cámaras, inicien y lleven a cabo las reformas constitucionales y legales que sean necesarias para establecer rígidamente el principio de la No reelección” (Pérez Treviño, 1974 [1932]: 10)

Pérez Treviño se dirigió al pleno de la Convención (31 de octubre de 1932) para convencer de la bondad del proyecto:

“Es, a mi juicio, fundamental, que el principio esté por encima del derecho. La posibilidad de reelegirse es un derecho de ciudadano; la necesidad de renovarse es un principio de la Revolución. El derecho de los individuos, por debajo del derecho de las multitudes. Venimos, pues, a quemar un derecho en aras de un principio. Un derecho indiscutible, un derecho de ciudadanos. Por encima de los derechos de los ciudadanos, repito, están los principios, que son el derecho de las multitudes.” Luego: “...la obra que estamos realizando será obra positiva, será obra meritoria, porque está fundada esencialmente en actos de sinceridad y de renunciación de derechos. [...] ...saldremos de aquí habiendo cumplido con nuestro deber de ciudadanos, con la conciencia limpia y el pensamiento alto, porque hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho en aras de un principio.” (Pérez Treviño, 1974 [1932]: 15).

La Convención aprobó el “dictamen” que debería traducirse en proyecto de reformas constitucionales. Este dictamen fue turnado a la Cámara de Diputados en forma íntegra, con una exposición de motivos que reproducía y ampliaba los argumentos de la denominada Convención de Aguascalientes del PNR. La intención del Bloque Nacional Revolucionario en el Congreso, que

estaba formado por la casi totalidad de los diputados y senadores, fue una intención *constituyente*, que enmendaba al Constituyente de 1917.

Para entender la profundidad de este cambio conviene comparar, primero, las disposiciones de la Constitución de 1917 con los cambios introducidos en ella en 1932-33.¹⁰ Luego podremos observar algunas particularidades de esta reforma desde el punto de vista de las consecuencias que tuvo y tiene hoy para el funcionamiento del régimen político.

El artículo 51 establecía desde 1917 que la Cámara de Diputados se compondría de representantes electos cada dos años. En 1933 el periodo se cambia a 3 años. El artículo 55, que establece los requisitos para ser diputado, permaneció casi igual; solamente se agregó el requisito de “separación definitiva del cargo” 90 días antes de la elección para el caso de secretarios y subsecretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte, gobernadores, secretarios de estos, así como jueces federales y estatales.

El artículo 56 estipulaba la elección de dos senadores por cada Estado para un periodo de 4 años; al ser reformado, este término se amplía a 6 años. Junto con los cambios al artículo 58, se eliminó la renovación del Senado por mitades cada dos años, para disponer su elección en forma completa cada seis. Asimismo, la redacción original del artículo 56 establecía que “la legislatura de cada Estado declarará electo al (candidato a senador) que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos”. Esta facultad de declaratoria de validez electoral que tenían las legislaturas estatales se eliminó con la reforma de 1933.¹¹

El artículo 59 fue modificado para albergar la disposición fundamental que buscaba establecer el PNR y señalar que los diputados y senadores no

¹⁰ En esa ocasión fueron modificados los artículos 51, 55 (Fracs. V y VI), 56, 58, 59, 83, 84, 85, 73 (Fracs. XXVI), 79 y 115. La reforma entró en vigor en abril de 1933.

¹¹ En cualquier forma, el artículo 60 establecía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y que sus resoluciones serían inatacables. Esta disposición no fue alterada en 1933.

podrían ser reelectos para el periodo inmediato y que los diputados y senadores suplentes podrían serlo si no habían ocupado el cargo en algún momento, mientras que los propietarios no podrían ser reelectos como suplentes en el periodo consecutivo.

La modificación al artículo 83 a la que aludimos antes, tuvo por objeto reforzar el carácter absoluto de la no reelección del Presidente, cerrando el paso a ambigüedades que hacían posible interpretaciones reeleccionistas del texto de 1917. De forma tajante y hasta obsesiva, la redacción de la enmienda deja ver la intención de cerrar para siempre el paso a la reelección presidencial que había conseguido Obregón: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto”.

Hay que recordar, empero, que en 1928, de manera independiente pero precursora de la reforma de 1933, este artículo constitucional había sido modificado para extender el periodo presidencial a 6 años. Esta duración del mandato del Ejecutivo se mantuvo en 1933. En la reforma de 1928 se eliminó el párrafo que autorizaba en forma expresa la reelección presidencial para un periodo no consecutivo, aunque dejaba abierta esta posibilidad al sólo prohibir la reelección *consecutiva* del Primer Mandatario.

Los cambios al artículo 84 consistieron en una adecuación del mecanismo de sustitución presidencial en caso de ausencia o renuncia a la nueva duración del periodo presidencial, estableciendo la competencia del Congreso General o de la Comisión Permanente en su caso para nombrar presidente provisional (si la falta del mismo ocurriese en los dos primeros años del mandato) o sustituto (si dicha falta tuviese lugar en los cuatro últimos años). Otro tanto ocurrió con los artículos 73, 79 y 85 en lo tocante a las facultades y

mecanismos del Congreso para suplir al Presidente si no se presentase a asumir el cargo o se ausentara por más de treinta días.

En conjunto con las modificaciones anteriores, las reformas correspondientes al artículo 115 cambiaron de raíz la base de la representación política. En su redacción original de 1917, este artículo estipula que los estados adoptarán para su régimen interior “la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su división política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes...”. Dichas bases otorgaban libertad y capacidad a los municipios que la reforma de 1933 trasladó al gobierno central y al partido. En efecto, la reforma que en esa fecha recibió este artículo aplicó de manera simétrica la disposición relativa a la no reelección legislativa para todos los cargos de elección popular a nivel municipal y para los legisladores estatales.¹²

Los cambios experimentados por las reglas constitucionales entre 1928 y 1933 dan por resultado la transformación de un régimen diseñado para funcionar bajo condiciones democráticas en otro que se ajusta a procedimientos autoritarios.

La constitución de 1933 es, por esto, sustancialmente diferente a la de 1917. El periodo 1928-1933 es un momento constituyente. Desde el punto de vista de su organización da lugar a un sistema político muy distinto al de 1917. Los cambios que se describen arriba ponen de manifiesto este hecho inequívoco.

Con la aprobación de las reformas que entraron en vigor en abril de 1933 se sentaron las bases constitucionales del sistema presidencialista de partido hegemónico. A ellas se agregó poco tiempo después un componente

¹² A los gobernadores se aplicaba, al igual que al Presidente, la prohibición de reelección desde la Constitución de 1917, aunque el recurso a argucias interpretativas había hecho posible que varios gobernadores se reeligieran.

adicional, que fue la organización corporativa de sectores sociales en el Partido de la Revolución Mexicana. En suma, las implicaciones de las reformas de 1928 y 1933 fueron: 1) institucionalización de una Presidencia dotada de poder constitucional –escrito- doblemente extraordinario,¹³ 2) investida también de capacidades *constitucionales* no escritas (en un sentido amplio) pero no por ello “meta-constitucionales” (Carpizo, 1979:190-199) brindadas por el control del conjunto de la dinámica política basándose en la rotación obligatoria de la clase política por la no reelección.¹⁴ Estas capacidades *resultan* de la estructura constitucional definida entonces y no pueden denominarse “reglas no escritas”.

Bajo las condiciones jurídicas establecidas por las reformas de 1928-1933 se abre el camino para la institucionalización del autoritarismo en el régimen. Una instancia central para la coordinación del sistema político en todos sus niveles compuesta por el binomio presidencia-partido; una clase política “revolvente” que pasa de un cargo a otro, de diputado a senador o a munícipe, de gobernador a diputado o a secretario de Estado, y así sucesivamente. Y un desplazamiento del ciudadano como figura política Ninguno de los miembros de la clase política puede consolidarse en el cumplimiento de una función de mediano o largo plazo a través de puestos de elección popular¹⁵ ni puede ser ratificado o removido del cargo ejercido mediante el voto por los ciudadanos.

¹³ Desde 1917 el artículo 27 otorgó al Presidente poderes extraordinarios en diversas materias relacionadas con la administración pública federal y el manejo de los bienes nacionales.

¹⁴ Jorge Carpizo ha señalado que las facultades metaconstitucionales del Presidente son 4: 1) la jefatura real del partido oficial, 2) la designación de su sucesor, 3) la designación de los gobernadores, y 4) la remoción de los gobernadores.

¹⁵ Otro asunto es lo ocurrido en los puestos de designación de la administración pública, que abrieron más posibilidades a carreras de servicio de mediano y largo plazo aunque estando sometidas casi siempre al arbitrio de las autoridades políticas superiores. No es objeto nuestro este problema, pero la debilidad “auto infringida” de la clase política generó la fuerza de una clase burocrática centralizada, vertical y

El entonces diputado Ezequiel Padilla lo dijo en Donceles con claridad meridiana: las reformas (de 1933) “traídas aquí por una ola impetuosa de la opinión pública, están encontradas con los principios de la doctrina constitucional. Con estas reformas vamos a poner cortapisas a la voluntad del pueblo;...a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene... para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, enviando, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan”. Y sin embargo, procedió enseguida a justificarlas y apoyarlas.

Con esta cirugía constitucional la función del ciudadano es expropiada por el partido político hegemónico y los grupos que alternativamente lo controlaron. En la cúspide, el Señor Presidente, el “primer magistrado del país”, el hombre que cada seis años encabezaría un *régimen* “propio” se transforma en el eje que centraliza la autoridad pero, más importante aún, que permite la coordinación de las instituciones y los actores políticos precisamente bajo una modalidad hegemónica que concentra los hilos del poder en formas centralizadas y piramidales.

La constitución de 1933 es sustancialmente diferente a la de 1917. Se trata de un momento constituyente. Desde el punto de vista de su organización da lugar a un sistema político muy diferente al de 1917. Los cambios que se describen arriba ponen de manifiesto este hecho inequívoco. Es un equilibrio “puntuado” con respecto a 1917.

III Innovación democrática y trayecto dependencia autoritaria.

patrimonialista capaz de actuar a través de coaliciones entre posiciones burocráticas y camarillas políticas.

Con lo dicho hasta aquí puede verse el contraste entre los avances electorales que se han dado en los últimos treinta años y el rezago de otros aspectos del régimen. Podemos sintetizarlo en una paráfrasis del fundador del PNR, el General Pérez Treviño: los derechos ciudadanos “renunciados” por la revolución no han sido reestablecidos o lo han sido parcialmente, en forma incompleta.

Por lo que hace al Poder Judicial, desde 1994, muy cerca del momento en que tiene lugar la última reforma electoral de gran calado, arrancó su propia reforma. Pero lo hizo desde el poder y para el poder. Una enorme energía le dedica a la solución de conflictos de poder, es decir, a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Poco, empero, dedica a los derechos fundamentales. Sobre esto no abundo, pues ya el Ministro José Ramón Cossío en la sesión anterior del seminario dejó palmariamente claro este hecho.

Por lo que respecta a la relación entre poderes del Estado y entre órdenes de gobierno es evidente que ha cambiado por virtud del surgimiento de un sistema de partidos competitivo y una autoridad electoral equitativa. Pero, precisamente en esta mejoría radica un empeoramiento.

Si el sistema presidencialista de partido hegemónico construyó un entramado de reglas constitucionales para centralizar el poder, la democracia pluralista y competitiva implica distribuirlo y reclama descentralizarlo. Pero la sola descentralización del poder puede significar su pulverización si no opera en el marco de normas (constitucionales) que contribuyan a su convergencia. Y es lo que ocurre en el sistema actual en el que siguen vigentes y actuantes las reglas introducidas en la Constitución en 1928-1933 (y otras).

No puedo ya entrar en mayores detalles que dejo para otro espacio. Me limito por ahora a un sumario elemental. La “partidocracia” de la que tanto se

ha hablado es un epifenómeno de una insuficiencia democrática. El ciudadano aún no es el centro de gravitación de la democracia, por el contrario, son los partidos (y los medios masivos de comunicación). Y no lo es porque las reglas constitucionales de hegemonía siguen vigentes. Los partidos, no los ciudadanos, son los jefes de los políticos. De ellos dependen para su carrera política, mientras que estos siguen siendo, en esencia, clientela (y el problema no es ser cliente, sino cliente de segunda o de tercera clase). De ahí también resulta, dicho sea de paso, la fuerza desmesurada de los poderes especiales: sindicatos, corporaciones y demás sectores con privilegios especiales; los “poderes fácticos”.

La izquierda no ha visto este problema con claridad. La prueba está en su búsqueda sisífrica de la presidencia, de las cúspides del poder, como si en ellas estuvieran las capacidades y los instrumentos para gobernar a favor de los sectores más amplios de la sociedad. Cuando alcanza algunas de estas cúspides ha mostrado una tendencia al abuso del poder, no al fortalecimiento (“empoderamiento”) de los ciudadanos.

Lo cierto es que nuestro régimen político tiende a encerrar el ejercicio democrático en un círculo vicioso que no se puede romper más que con reformas profundas que recojan la realidad política del ciudadano de hoy y la reflejen con visión de futuro en un sistema político que para admitirla necesita transformación. Un conjunto de reglas constitucionales como las introducidas en 28-33 (y muchas otras acumuladas en más de 70 años, como las que propician la corrupción) son inadmisibles en una democracia de calidad. Lo son porque impiden al ciudadano ser el “principal” y facilitan que sea suplantado por el “agente” y que éste sea dominado sin cortapisas por poderes fácticos.

Pero hoy se requiere más que una mirada nostálgica al 17 (a la Constitución del 17). Si la izquierda (quienquiera que esto sea) quiere ser verdaderamente representativa, debe adherir a la construcción de un sistema

mixto que haga posible la representación *en gobierno* de la pluralidad electoral. Sin duda, un piso mínimo para avanzar es superar el obregonismo, el callismo y el cardenismo constitucionales. Esto incluye aceptar la reelección, devolver a municipios y legislaturas estatales las facultades expropiadas que contravienen el artículo 40 constitucional, reducir los periodos de gobierno y encargo legislativo, entre otras medidas principales.

Pero es igualmente importante encontrar las vías para el acuerdo entre Ejecutivo y Legislativo, la impartición de justicia centrada en el ciudadano promedio (y no en el poderoso promedio) y el redimensionamiento de las esferas de poder y competencia entre poderes del Estado y órdenes de gobierno. Mantener intacto el sistema actual es poner en peligro el pluralismo y la democracia. A quien menos esto favorece es al ciudadano. Lo que no queda claro es si la izquierda se identifica con él.

En una palabra, falta dar el paso decisivo para hacer un corte en el régimen político equivalente a los equilibrios puntuados en lo electoral, que complete la transición, dé lugar pleno a una nueva especie del binomio ciudadano-político profesional y deje atrás a su especie materna autoritaria con la que hoy todavía se confunde.

Referencias:

Carpizo, Jorge (1979), El presidencialismo mexicano, México, siglo XXI Editores, 2ª edición.

Pérez Treviño, Manuel (1974 [1932]), El Partido Nacional Revolucionario y la No Reelección, Partido Revolucionario Institucional, CEN, México.

Sartori, Giovanni (1980 [1976],) Partidos y sistemas de partidos. Marcos para un análisis, Alianza Editorial.

México, D.F., 09 de abril de 2007

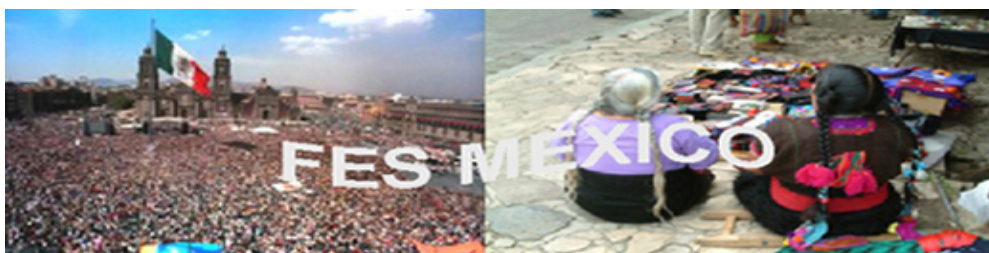


Perspectivas Progresistas ofrece un espacio para la innovación de ideas e interpretaciones sobre México; puente de pensamiento entre puntos de vista de la centro-izquierda y ámbito de discusión sobre el tipo de sociedad con que sueña y a la que aspira la “ciudadanía” mexicana.

www.fesmex.org

Sobre el autor.

- Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Presidente Honorario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).



La Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una institución privada sin fines de lucro, comprometida con las ideas y los valores de la democracia social. Su nacimiento data del año 1925, debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido. Hoy en día los ejes centrales del trabajo de la FES son justicia social, democracia activa, fomento de la investigación, reforma social y estrategias políticas para la configuración de una globalización incluyente.

Nuestra oficina en México es una de las más antiguas de América Latina; en 1969 comenzó sus primeras actividades. En la actualidad, el trabajo de la FESMEX se organiza a través de tres programas: a) diálogo político e internacional, b) diálogo sindical y de género y, c) fortalecimiento de capacidades de actores socio-políticos identificados con la centro-izquierda. Ofrecemos plataformas de reflexión sobre la política exterior mexicana, su papel como actor regional y global; diálogos para la modernización de los sindicatos, la democracia sindical, el fortalecimiento de capacidades para su acción internacional y herramientas para una inserción equitativa y competitiva en la globalización. La formación política de nuevos liderazgos democráticos y progresistas ocupa un lugar central de nuestros esfuerzos, así como la asesoría a nuestras contrapartes en conceptos políticos innovadores, tales como: participación política femenina, política social, seguridad ciudadana y espacios públicos, migración y desarrollo fronterizo, calidad de la política, ciudadanía y democracia comunicacional.