

SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO

Dr. Luis J. MOLINA PIÑEIRO *

I. ESTABILIDAD Y DEMOCRACIA

La vigencia del pensamiento democrático-liberal-social es tal que a nivel internacional un Estado no puede considerarse civilizado si no satisface las exigencias de su regla de identidad y sus reglas de reconocimiento:

1. Los sistemas políticos *estables* tienen características que los identifican (reglas de identidad) y una que lo reconoce (regla de reconocimiento). Esta última se refiere a la disposición y/o propósito del gobierno para cumplir (objetivizar) con la Constitución democrática (legitimidad) a través del actuar de los gobernantes, factores formales de poder, determinado en ámbitos de competencia y jurisdicción (Estado de Derecho). Las primeras se refieren a la creencia, de quienes gobiernan, que el ejercicio del poder es un medio para lograr fines y valores; y a la obediencia de los mandatos por los gobernados:

- a) No por temor o miedo a las sanciones, o
- b) por prudencia frente a quienes mandan, sino
- c) convencidos del contenido ético de los mandatos que obedecen.¹

2. Quienes gobiernan lo hacen creyendo y convencidos de que el poder formal que ejercen y el contenido de sus mandatos (actos de gobierno) son buenos, valiosos y/o positivos, lo que implica criterios normativos y de jerarquización valorativa —estimativa o axiología ju-

* Profesor de Sociología Jurídica (DEP) y Ciencia Política de la Facultad de Derecho de la UNAM, miembro del SNI (1992-1994), integrado al Programa de Estímulos, Nivel C.

Aclaración general: Las siglas C.P. significan Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o Ley Fundamental.

¹ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 11 y ss.

ridica—; ² los gobernados por su parte mediante su aceptación o aquiescencia manifiestan que la forma de gobernar de los gobernantes y el contenido de los mandatos son buenos y/o positivos. La máxima sería: ¡Se obedece no sólo por estar obligado sino por sentirse obligado! ³

3. Las reglas de identidad y la de reconocimiento democráticas no tratan de una relación idílica donde gobernantes y gobernados no tienen discusiones o disputas. En la democracia pluripartidista los gobernantes son los triunfadores de los procesos electorales que dan agilidad al sistema político y que tuvieron su origen en el enfrentamiento de ideologías, programas, plataformas electorales y candidatos. Discusiones políticas sobre las técnicas y los medios para la solución de los conflictos de intereses de todo tipo que se dan en la sociedad y que deben resolverse racionalizándolos en preceptos o en instrumentos legales. Los programas, los planes y las plataformas electorales triunfantes son sancionados por el voto ciudadano de la mayoría-minorías, dándole pluralidad y *estabilidad* al sistema.

4. El cambio social y los conflictos que lo generan se consideran parte natural del orden social; ⁴ el proceso de cambio se da dentro del sistema cuando sus reglas de identidad y reconocimiento no se rompen, manteniendo la *estabilidad*. Este tipo de cambio normalmente implica la transformación de las leyes de acuerdo al procedimiento previsto en el mismo orden constitucional (C.P. artículo 135).

5. Se trata de cambios que explican la transformación de las prioridades de los intereses que se dan en los distintos subsistemas sociales—económico, sociocultural-histórico, político-real, político-formal, jurídico, ideológico, etcétera—⁵ y que no pretenden trastocarlos; mientras más pausados y rítmicos (intrasistema) sean, inocuan y propician el desarrollo del sistema,⁶ preservando su *estabilidad*.

² REGASÉNS SICHES, Luis, *Antología 1922-1974*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 357.

³ WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 173; HELLER, Hermann, *Teoría del estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 201.

⁴ DAHRENDORF, Ralf, *Las clases sociales y su conflicto en las sociedades industriales*, Ed. Rialp, p. 255.

⁵ MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, Ed. UNAM, p. 25.

⁶ EASTON, David, *Categorías para el análisis sistémico de la política*, en "Enfoques sobre Teoría Económica", Ed. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1969, p. 224.

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 37

6. En los sistemas políticos de países con fallas estructurales y rezagos históricos de desigualdades económicas, sociales y políticas se presentan casos límites para su permanencia y *estabilidad*;

a) Cuando frente a la solución de los conflictos los distintos grupos gobernantes, propios de la democracia, presentan contradicciones internas irreconciliables, y

b) Cuando los mecanismos de control político son incapaces e ineficaces para solucionar y/o controlar los conflictos,⁷ generando frustraciones sociales y propiciando la acción de los órganos de imposición del orden represivo que pueden recrudecerse y ampliarse frente a agresiones directas, como son:

b.1 los levantamientos armados, y

b.2 los crímenes políticos.

Frente a estas situaciones un sistema *estable* tiene o debe ser capaz de racionalizarlos en documentos y/o instrumentos jurídicos de contenido *ad hoc* (Pactos); o de perseguirlos y castigarlos con la intervención efectiva de sus órganos de procuración (persecución de delitos), y administración de justicia.

7. En las situaciones límites lo que está en juego es la identidad y el reconocimiento de las reglas del sistema y con ello su *estabilidad* que incluye la de:

a) Los órganos de gobierno;

b) Los gobernantes, y

c) Las organizaciones y partidos políticos.

8. La *estabilidad* de un sistema político es un tema que ha sido discutido desde los orígenes del pensamiento occidental, y se vincula a su legitimidad y a su proceso de legitimación permanente. Se considera a un sistema como legítimo cuando sus reglas de identidad y de reconocimiento se pueden equiparar con los principios y prácticas jurídicas de la democracia liberal-social de participación pluripartidista y alternancia viable en el gobierno, vía procesos electorales limpios para el cambio republicano.

9. Los sistemas políticos que no respetan a los derechos humanos; que no han logrado implementar procesos electorales inobjectables; o donde no hay igualdad social de oportunidades para la vida digna de sus habitantes no pueden ser calificados como legítimos. Con estos

⁷ COSER, Lewis, *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*, Ed. Amorrortú, Buenos Aires, 1970, p. 94. (Funciones de la violencia como conflicto social).

cráteros estrictos pocos serían los sistemas que obtendrían dicha calificación.

10. Un gobierno (poder formal) como parte de un sistema político no puede ser considerado legítimo:

a) Si es incapaz de garantizar a sus gobernados los derechos humanos (Garantías) consagrados en la Constitución;

b) Si no tiene la voluntad manifiesta de encontrar en el voto popular el origen de su representatividad, y

c) Si no es capaz de lograr la igualdad económica y la movilidad social reales de sus habitantes mediante la eficacia y vigencia de una legislación laboral amplia; lo que es difícil de lograrse en países pobres con lastres económicos-sociales-culturales de siglos.

11. Estos modelos teóricos al cruzarse con las realidades, aun con las de los países más ricos, presentan deformaciones, limitaciones y/o alteraciones, recordemos:

a) Las manifestaciones de discriminación racial abiertas en los países altamente industrializados, como el referéndum transpersonalista de la iniciativa de ley 187 contra los inmigrantes ilegales en California, USA, 1994.⁸

b) Las contradicciones entre el derecho a la información y los intereses de los medios de comunicación, un ejemplo es el llamado Diálogo Norte-Sur, y

c) Las desigualdades, aún ante la ley, de los derechos difusos de la sociedad en lo referente a la ecología y la protección al ambiente.

II. VIOLENCIA, ESTABILIDAD Y LEGITIMIDAD EN MÉXICO

1. El relato de la historia convulsa y turbulenta de buena parte del siglo XIX,⁹ desde los inicios de la Independencia (15 de septiembre de 1810) ha relacionado cambio social con violencia, aun en los momentos de pacificación precaria en algunas regiones del país, a tal grado la violencia y la lucha armada fueron un hecho social evidente —“...hipótesis causal particularmente evidente...”¹⁰ que aún los juris-

⁸ Al respecto véase la reacción en contra por parte del Poder Ejecutivo Federal, manifestada por Warren Christopher, Secretario de Estado, en la Reunión Cumbre de las Américas, Miami, Florida, Programa de Noticias ECO, Canal 6 de TV, sábado 11 de diciembre de 1994, México, D. F.

⁹ LEAL, Juan Felipe, *El siglo XIX mexicano. El Estado y las clases sociales: 1821-1854* (bibliografía comentada en Revista Mexicana de Ciencias Políticas, núm. 70, octubre-diciembre de 1972, Ed. UNAM, 1973, pp. 5 a 24 en que se analiza una bibliografía dividida por temas y subtemas que incluye varios cientos de publicaciones).

¹⁰ WEBER, M., *ob. cit.*, p. 9.

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 39

tas cuando describen la historia¹¹ de nuestras leyes fundamentales no pueden dejar a un lado las vicisitudes e incertidumbre en que éstas se formalizaron, daré sólo dos ejemplos: la Constitución de Apatzingán (1814) sin vigencia jurídica, es Morelos y su revolución de independencia en el sur; la Constitución de 1857 es el enfrentamiento entre dos fracciones irreconciliables: liberales *vs.* conservadores.¹²

De igual forma se originó el movimiento revolucionario del 20 de noviembre de 1910, violencia y acontecimientos guerreros que adquirieron mayor intensidad tras el asesinato del Presidente Madero (21 de febrero de 1913) y llegaron a expresiones inusitadas en el enfrentamiento religioso de la Guerra Cristera de 1926-1929.¹³

2. Esta es, entre otras, la razón por la cual pacificar al país se consideró un valor social prioritario, como medida elemental de seguridad física frente al temor de morir violentamente a manos de un enemigo no identificado militar, social e históricamente, personaje indeterminado que el ingenio popular en corridos y cantares identificó como “la bola”, a diferencia de lo que sucedió entre señores feudales¹⁴ y estados nacionales, en sus respectivas épocas.

3. La pacificación del país tras dos décadas (1910-1929) de temor y miedo se convirtió en un anhelo social de *estabilidad*, independiente de clases, estratos y condiciones sociales diferentes y aún contrarias, que a partir de la consolidación del gobierno de los caudillos triunfantes se relacionó con la idea política del poder institucionalizado, la máxima sería: ¡Pacificar para *estabilizar!*

4. La revolución de 1910 a 1929, como todo enfrentamiento armado en un país subdesarrollado se identificó con sus caudillos y sus áreas geográficas de influencia. La importancia y destino de la multitud de caudillos menores, regionales y locales, dependió del éxito o fracaso del caudillo (Orozco, Villa, Zapata, Obregón, etcétera), del grupo o del movimiento (maderistas, convencionistas, constitucionalistas, etcétera) al que se afiliaron, la mayoría de las veces determinado por circunstancias geográficas militares y otras, más difíciles de encontrar, por una identificación con principios e ideales políticos revolu-

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México, 1971.

¹² ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, Ed. El Colegio de México, México, 1956.

¹³ MEYER, Jean, *La cristiada*, dos tomos, Ed. Siglo XXI, México, 1977.

¹⁴ MAQUIAVELO, Nicolás, citado por Habermas Jurgen, en *Teoría y praxis*, Ed. Sur, Buenos Aires, 1966, p. 19.

cionarios,¹⁵ aunque éstos se presentasen en modelos poco precisos (anhelos), frecuentemente con un sustento populista, libertario y/o anarquista,¹⁶ propio de ideologías emotivas, poco elaboradas teóricamente.

5. Mucho se ha escrito sobre la Revolución, sus caudillos y sus grupos y movimientos,¹⁷ lo que es un hecho histórico es que el grupo constitucionalista (*Diario de los Debates*) logró imponer un modelo de unidad nacional para la *estabilidad*: el de la Ley Fundamental-Constitución de 1917.

6. La *pacificación* del país por la vía institucional precaria fue convirtiéndose en realidad al centralizarse el poder guerrero-militar y permitir la emisión de una convocatoria semiformal en el Informe de Gobierno de Plutarco Elías Calles al Congreso de la Unión el 10 de septiembre de 1928, tendiente a unir a los grupos triunfantes con niveles jerárquicos diversos a través de un partido revolucionario, lo que se logró en marzo de 1929, Partido Nacional Revolucionario—PNR— y en torno a un régimen presidencialista que ofrecían *estabilidad* política, cuya regla de identidad original fue encauzar la lucha por el poder dentro de controles políticos circunstanciales y flexibles, pero eficaces.

7. El gobierno revolucionario se institucionalizó con el apoyo “militar”, al organizar un ejército regular (Obregón-Amaro, 1923) que cubrió el territorio nacional y cuya capacidad guerrera fue superior a las “caudilleras” que enfrentaron, convirtiendo al alzado en un enemigo político-militar de un sistema precario en proceso de gestación de un gobierno nacional, son los casos de Adolfo de la Huerta *vs.* Obregón en 1923; Escobar, Aguirre y Manzo *vs.* Almazán y Cárdenas en 1929.

8. En este proceso primero fue:

a) La fuerza guerrera de grupos y movimientos encabezados por caudillos, que logró acuerdos, pactos y alianzas a nivel nacional con “los constitucionalistas”; después

¹⁵ GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel, *La Revolución y el sentido de los planes*, en “Planes Políticos y otros Documentos”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1954, pp. VI y ss.

¹⁶ FLORES MAGÓN, Ricardo, *Tribuna roja*, t. III, Ed. Ediciones del Grupo Cultural “Ricardo Flores Magón”, México, 1921; COCKCROFT, James, *Precursores intelectuales de la Revolución mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1971. Véanse, Segunda parte: *Los intelectuales como precursores 1900-1910*, pp. 87 a 160, y Tercera parte: *Los intelectuales como revolucionarios 1910-1917*, pp. 161 y ss.

¹⁷ BRADING, D. A. (coordinador), *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Mexicana, México 1985; KATZ, Friedrich (compilador), *Reuella, rebelión y revolución*, Ediciones Era, México, 1968.

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 41

b) el gobierno militar con capacidad suficiente para imponer la paz y la unidad; y posteriormente

c) la creación de un partido revolucionario.

Proceso diferente al legitimador de la estabilidad en los sistemas políticos democrático-liberales.

9. En este proceso de *pacificación* una función prioritaria fue lograr la *estabilidad* del gobierno, implantada y sostenida mediante la fuerza militar superior del ejército regular-nacional y su rápido fortalecimiento de 1823 a 1945.¹⁸ En 1940 el sector militar encauzado en la profesionalización salió del Partido de la Revolución Mexicana y la función del Ejército y el papel propio de los militares estaban acotados fuera del partido en el Gobierno.

10. La *estabilidad* como hecho sociológico-político se ha querido simplificar y entenderla casi como un proceso natural, cuando en la práctica, como toda acción incorporada a un proceso disociativo-conflictivo exigió de una participación política sin precedente, sobre todo si se toma en cuenta la fuerza real del movimiento popular en que se dio, producto del enfrentamiento durante dos décadas entre caudillos y grupos armados que provocó y propició violencia y muerte,¹⁹ implantando la inseguridad física y la incertidumbre de la propiedad (bienes muebles e inmuebles) sobre todo en las zonas afectadas por la lucha armada.

11. El gobierno como régimen político precario (1920-1930), se legitimó socialmente en el logro de la *estabilidad* constitucional (legitimidad), poniendo como regla de identidad del grupo gobernantes y aceptada por los gobernados, el mantenimiento de la seguridad interna (paz y orden públicos), normalmente a través de la persuasión y excepcionalmente con el uso del aparato represivo, como en el caso de Saturnino Cedillo (1939).²⁰

¹⁸ LOZOYA, Jorge Alberto, *El ejército mexicano (1911-1965)*, Ed. Colegio de México, México, 1970, pp. 45 a 70.

¹⁹ "La Revolución apenas si tiene ideas. Es un estallido de la realidad: una revuelta y una comunión, un trasegar viejas sustancias dormidas, un salir al aire muchas ferocidades, muchas ternuras y muchas finuras ocultas por el miedo a ser. ¿Y con quién comulga México en esta sangrienta fiesta? Consigo mismo, con su propio ser. México se atreve a ser. La explosión revolucionaria es una portentosa fiesta en la que el mexicano, borracho de sí mismo, conoce al fin, en abrazo mortal, al otro mexicano"; PAZ, Octavio, *El laberinto de la soledad*, Colección Tezontle, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 153.

²⁰ CÁRDENAS, Lázaro, *Obras I. Apuntes 1913-1940*, Ed. UNAM, México, 1986, p. 406.

12. El gobierno durante seis décadas (1920-1980) se identificó con el grupo triunfante de un movimiento social revolucionario-armado, que le sirvió para que se reconociese su origen popular-democrático y su calidad de portador de los ideales y creencias formalizadas en la Ley Fundamental-Constitución (legitimidad) de 1917.

13. En el proceso de *pacificación*, institucionalización y *estabilidad* política, las fuerzas armadas (ejército) jugaron un papel determinante. Estas reglas de identidad-revolucionaria de los gobernantes no tiene mucho en común con las reglas ortodoxas de identidad y de reconocimiento de los gobiernos democráticos-liberales-pluripartidistas.

14. La Revolución mexicana de 1910 a 1929 poco tuvo que ver con los movimientos democráticos-liberales-individualistas del siglo XIX. Fue más bien un movimiento libertario-armado en aras de un bienestar colectivo, en algunos casos con características y tendencias comunales, como la asignada oficialmente al zapatismo, supuestamente existente en un pasado de comunidades-económicas indígenas libres y justas (*Plan de Ayala*). Hecho social difícil de probar sociológicamente, pero lo cual tratan de hacer algunos científicos sociales que parten de la hipótesis de que aún subsiste una vigencia social de la propiedad comunal que rechaza a la privada, en regiones del país con orígenes e influencias indígenas, no sólo en zonas marginadas y semimarginadas sino en zonas rurales integradas, algunas de ellas localizadas en la periferia de la ciudad de México.²¹

15. La Revolución y su afán por lograr una *justicia social* estructural y/o particularizada o individualizada, es el caso de las parcelas ejidales,²² poco tiene en común con las teorías socialistas-comunistas que se enfrentaron al capitalismo-industrial temprano de principios del siglo XIX, basado en la explotación de los asalariados; aun en las regiones mineras y textiles, cuyos brotes de reclamos obreros se han magnificado como causas internas del movimiento armado contra la dictadura de Porfirio Díaz, son los casos de Cananea (1906) y Río Blanco (1907).

16. Las reglas de identidad del Gobierno de la Revolución, derivadas de la de reconocimiento, como propósito de hacer realidad la Ley Fundamental-Constitución (legitimidad), se origina en la paz pública-social, en la no guerra y en el camino hacia su *estabilización institu-*

²¹ Diálogo con Margarita Menegus, 1994.

²² SILVA HERZOG, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1959. Véase capítulo VIII y siguientes pp. 280 y ss.

cional. El afán por lograr el orden mediante la formalización de la Ley Fundamental-Constitución, es recurrente aunque fallido en los intentos liberales y conservadores del siglo XIX. Orden que permita la convivencia o por lo menos la sobrevivencia de los individuos y el respeto a sus bienes de origen legal.

16.1 La idea legitimadora de la democracia liberal del siglo XIX de que la norma jurídica cambia estructuralmente a las realidades sociales, tras décadas de intentos fallidos no produjo amargura entre los grupos gobernantes emergentes sobre la viabilidad de un país estable y moderno, debido a que los afanes democratizadores formalistas giraron en torno al eje de lograr un gobierno capaz de mantener la *paz y el orden públicos* a nivel nacional y local, aunque fuese a través de medios rígidos y estrictos. Lograr el orden fue ansia de liberales y conservadores, recordemos el ofrecimiento y aceptación condicionadas del imperio mexicano por un príncipe extranjero en el Castillo de Miramar en 1863.²³

16.2 La invasión francesa y el Imperio de Maximiliano (1864) agravaron la situación del estado de guerra, como temor de morir violentamente a manos de un enemigo, en este caso identificado, por lo menos en lo que se refería a oficiales y tropa extranjeros.

16.3 Después del triunfo nacionalista, finiquitado en 1867, los grupos guerreros liberales, otrora unidos en la defensa de la soberanía nacional, manifestaron bélicamente su deseo y afán político de llegar al gobierno mediante golpes de fuerza, los medios y los argumentos fueron múltiples, son los casos de Tuxtepec y Palo Alto, Oaxaca (1876), a favor del general Díaz.

16.4 Porfirio Díaz tomó el poder y durante más de tres décadas (1876-1911) su capacidad guerrera-política logró imponer como regla de identidad prioritaria del gobierno el *orden y la paz pública social*, la no guerra, la no muerte violenta a manos de un enemigo difuso y cambiante pero constante.

16.5 Durante dos décadas, de 1880 a 1900, al *orden impuesto* se unió la idea del progreso en la concepción positivista de desarrollo económico como resultado fructífero de la aplicación de la razón científica-positivista,²⁴ diferente a las ideas metafísicas de la ilustración y la

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob. cit.*, p. 669.

²⁴ COMTE, Augusto, *Ensayo de un sistema de política positiva*, Ed. UNAM, México, 1979.

enciclopedia que tuvieron influencia en algunos próceres y constitucionalistas de nuestra Independencia (1821-1824).

16.6 Porfirio Díaz y el grupo de los “científicos” le dio a la *paz social* y a la *seguridad pública* la dimensión de “orden para el progreso”, el cual se intentó en la agricultura a través del modelo liberal-económico que había “quitado” personalidad jurídica a las corporaciones religiosas y civiles, con la idea de incorporar sus bienes al proceso capitalista de producción agropecuaria y libre mercado, que no se dieron en la práctica. Por ello su regla de reconocimiento: aplicar la Ley Fundamental-Constitución reformada de 1857 (legitimidad), fue diluyéndose aún dentro de la propia élite y las clases medias emergentes, quitándole a la primera una de sus reglas de identidad más importantes.

El *orden social* y la *estabilidad* del gobierno generaron progreso, pero acrecentaron las desigualdades e hicieron obvia la explotación, ejemplo de ello son los peones acasillados, endeudados e insolventes en y con haciendas improductivas y sin programa de desarrollo capitalista viable. Esto evitó un cambio dentro del sistema e impuso y recrudeció, en los momentos críticos, el ejercicio de la violencia y la fuerza, incluyendo la coactiva-jurídica, generando contradicciones y acentuando su ineficacia en la solución de los conflictos.

Frustración de la élite a la que hay que adicionar su falta de movilidad que desembocó en un enfrentamiento generacional entre nietos y abuelos²⁵ donde la generación de los padres había sido nulificada.

Los vientos de cambio del siglo XX no fueron captados por una élite de viejos que habían aprendido y sabido mandar en la violencia y el desorden, pero quienes consideraron que la *estabilidad* lograda era suficiente para mantener la regla de reconocimiento del sistema y las de identidad de los gobernantes.

17. Regresando al siglo XX, desde 1929 el gobierno impuso como regla de identidad del régimen nuevamente la *paz social* y el *orden público*, tendientes a la *estabilidad* del gobierno que buscó su legitimidad y su regla de reconocimiento en la aplicación de la Ley Fundamental-Constitución de 1917, entendida como un modelo de cambio formalmente vigente, no utópico, aunque muchos así lo consideren, debido a que la propiedad inmueble —tierra y subsuelo— de la Nación en los términos del artículo 27 constitucional era considerable cuantitativa y cualitativamente.

²⁵ Plática con Javier Garcíadiego, 1993.

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 45

18. El precepto propiedad originaria de la Nación en materia agraria fue ejecutado mediante actos unilaterales de voluntad por su representante legal (Derecho Unidimensional), el Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo Federal, desde los inicios de la institucionalización de la Revolución.

Las prácticas y criterios administrativos de considerar al Ejecutivo Federal como representante (legal) de la Nación han sido confirmados en algunas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a) Ejecutivo Federal. “Tiene un doble carácter: como *representante* de la persona moral que se llama *Nación*, o sea de la *Federación Mexicana*, y como *representante* de uno de los tres *Poderes* en que el pueblo deposita su soberanía”. Juicio sumario contra la Secretaría de Agricultura y Fomento, Compañía Constructora Richardson, S. A., 23 de enero de 1922.

b) “El artículo 27 constitucional, al hablar de la *Nación* se refiere a la *Federación* constituida por las partes que la integran, y no a los Estados, pues no pudo confundir el interés del país, con el de uno de sus componentes; y además los Estados no son los órganos constitucionales por medio de los cuales expresa su voluntad la Nación”. Amparo civil en revisión, Carlos Robles, 17 de mayo de 1929.

c) “Las legislaturas de los Estados carecen de facultades para expedir leyes que impongan modalidades a la *propiedad privada*, porque esto *corresponde a la Nación*, representada por el Gobierno Federal”. Amparo administrativo en revisión, Manuel López Burgos y Hermanos, 13 de septiembre de 1930.

d) “La *Nación* no puede ser confundida con una Entidad Federativa y los funcionarios de un Estado no son, por consiguiente, los que *representan* a la Nación, que es única y que está representada por sus *órganos federales*”. Amparo administrativo en revisión, Manuel Iturriaga, 26 de marzo de 1935.²⁶

19. La *estabilidad* del sistema político mexicano busca volver realidad el Proyecto de Nación formalizado en la Ley Fundamental-Constitución (legitimidad). Mantener con técnicas políticas el orden y la paz públicos son medios para lograr el desarrollo con justicia social particularizada del país.

²⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, 4 tomos, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1991, p. 2172.

20. La *estabilidad* para el desarrollo económico-social se consideró como regla de reconocimiento del gobierno, que tuvo vigencia hasta entrada la década de los sesenta en que los vientos renovadores de la democracia electoral pluripartidista (1964) fueron impelidos por iniciativas del Poder Ejecutivo que reformaron la Constitución y las leyes respectivas.

21. Reforma política electoral que se ha vuelto una constante en los últimos lustros²⁷ y se presenta, en algunos casos (1994), como un enjuiciamiento a la regla de reconocimiento del sistema y a las reglas de identidad del grupo gobernante. Las tesis de que la *estabilidad* y el anhelo de justicia social eran suficientes para reconocer al sistema como legítimo (Ley Fundamental-Constitución) e identificar a sus gobernantes como buenos ha disminuido y el enjuiciamiento negativo tiende a aumentar.

22. La tesis de que en 1910 se agotaron:

- a) la legitimidad (Ley Fundamental-Constitución reformada de 1857);
- b) la regla de reconocimiento del régimen (gobierno) político, y
- c) las reglas de identidad al grupo gobernante.

En 1994 se parafrasea por quienes consideran que tienden a agotarse:

- a) la legitimidad (Ley Fundamental-Constitución reformada de 1917);
- b) la regla de reconocimiento del régimen (gobierno) político, y
- c) las reglas de identidad del grupo gobernante vinculadas a la estabilidad del sistema político sin represiones frecuentes.

Debido a que —al igual que en 1910— no se ha logrado el desarrollo económico con igualdad y movilidad sociales.

23. La regla de identidad de los gobernantes basada en su origen revolucionario no tiene ya sentido en un país donde el porcentaje más alto de la población es joven. Los mismos gobernantes priistas (1992) consideran inapropiado explicar el ejercicio de su poder en los movimientos armados de 1910-1939.

24. El Partido en el poder hasta entrada la década de los ochenta se explicó y justificó como un extenso y pesado organismo cuyos nervios (comités) recorrían toda la desestructurada sociedad y las regiones comunitarias del país, jugando importantes funciones de *control político* no represivo, como son:

²⁷ REBOLLEDO, Juan. *El sistema electoral en México*, en "México, 75 Años de Revolución, La Política", t. 2, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 383 y ss.

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 47

a) La de participación política de apoyo masivo-sectorial-popular al Poder Ejecutivo;

b) La de promoción y captación de votos ciudadanos individuales, real o formalmente sectorizados.²⁸

c) La de control político sustentado en el trámite o gestoría de justicia social particularizada, es el caso de las parcelas ejidales en los repartos agrarios vinculados a la propiedad inmueble-raíz de la Nación, a través de organizaciones agrarias de campesinos o agropecuarios de pequeños propietarios;

d) La de control político-legal de las organizaciones obreras a través de sus líderes, sustentada en la titularidad sindical de los derechos colectivos del trabajo, y

e) La de control político sustentada en el trámite o gestoría de justicia social particularizada (títulos de propiedad) de los integrantes de los sectores y grupos de precaristas y colonos en las áreas marginadas y semimarginadas en las zonas urbanas y suburbanas.

En la década de los noventa estas funciones explicativas y justificadoras de la clase política tradicional ya no son útiles debido a que:

a) La participación política masiva es propia de grupos y sectores marginados cuya presencia física prueba el subdesarrollo económico capitalista y político electoral y la marginación social.

b) El voto ciudadano es captado o inducido sectorialmente.

c) El control político prebendario agrario es contrario a la modernización económica sustentada en la certidumbre jurídica de la propiedad y de los derechos y obligaciones de los propietarios (C.P. artículo 27, fracción VIII).

d) El control político legal sindical (cláusula de exclusión. Ley Federal del Trabajo, artículo 395) contraria el fundamento de la representación gremial no enjuiciada del sector obrero en los órganos de concertación consensada, como ha sido en los pactos económicos a partir de 1987.

e) El control político de marginados urbanos y suburbanos se considera que fue o debe ser efímero, pues la certidumbre jurídica de los títulos de propiedad emitidos por la autoridad competente y entregados por el Presidente de la República en forma masiva durante 1994 terminó con el precarismo de los poseionarios de bienes raíces en esas zonas.

²⁸ Diálogos con Mariano Palacios Alcocer, Secretario General del Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, en otoño de 1994.

25. La Ley Fundamental-Constitución que legitima y da regla de reconocimiento al sistema político implica la construcción de una Nación, lo que no es posible sin un principio de identidad nacional.

26. En torno al nacionalismo la estabilidad gira como:

a) exclusión de la lucha;

b) integración social, y

c) represión de quienes buscaron y buscan por la vía armada el cambio.

27. En las últimas décadas el nacionalismo mexicano (modelo artificialmente creado) se ha puesto en entredicho, considerando que la pluralidad étnica y la diversidad cultural en el territorio nacional no han sido debidamente integradas al proyecto nacional.

Hay quienes lo tildan de radial e impositivo, aún en aquellos casos en que el fin que se persiguió fue considerado y calificado como positivo, dando como ejemplo la política de integración cultural, que implicaba el aprendizaje obligatorio del español por los indígenas.

III. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA

1. En este análisis me refiero exclusivamente a la función de las fuerzas armadas (Ejército) en el mantenimiento de la *paz interna* (*orden público* nacional),²⁹ como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (C.P. artículo 89). No a sus funciones de garante de la soberanía nacional frente a fuerzas extranjeras, ni al cuidado de la misma en las zonas fronterizas.

2. En la *estabilidad* del sistema político durante más de seis décadas el papel de las Fuerzas Armadas (Ejército) ha sido determinante, primero desplazó y avasalló a caudillos y grupos violentos; después controló y sometió esporádicamente a grupos y movimientos subversivos.

3. Las Fuerzas Armadas (Ejército) en este proceso de integración social (nacionalista) han jugado un papel importante, al lograr con su participación establecer y fortalecer la *estabilidad* del sistema político como regla de reconocimiento y de identidad de los gobernantes, mediante acciones eficaces no represivas, aunque en casos excepcionales lo hayan sido. Para los lectores extranjeros hay que subrayar que se

²⁹ Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, Ed. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1986.

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 49

trata de un proceso de integración que no tiene nada que ver ni en su origen ni en su desarrollo con un régimen fascista.³⁰

4. Las Fuerzas Armadas (Ejército) son dependencias del Poder Ejecutivo Federal en las cuales la modernización del aparato burocrático son un hecho evidente que debe ser estudiado a nivel científico. En su origen fue dirigido por jefes ajenos a la educación militar y con el paso del tiempo se ha ido convirtiendo en una institución mandada por militares profesionales donde los papeles de sus sectores, incluyendo los de más altas jerarquías, están determinados por las funciones (competencia y jurisdicción) encomendadas a la Institución, en las leyes y en las órdenes de su Comandante Supremo, el Presidente de la República.

5. Las Fuerzas Armadas se organizan y estructuran con criterios de racionalidad en el sentido de la administración moderna, instaurando como canales de movilidad ascendente de sus miembros, el esfuerzo personal que implica la capacitación y el talento cultivado, como puede observarse en el desarrollo de sus centros de educación básica, media y superior.

6. A finales del siglo XX la *estabilidad política*, el nacionalismo como afán de *integración social* y el *desarrollo económico* incipiente ya no son considerados como suficientes para reconocer e identificar al sistema político como democrático, ni a los gobernantes como “buenos” o “funcionales” por haber logrado la *estabilidad* e intentando el desarrollo económico con justicia social. Entre otras razones debido a que se considera que la estabilidad está en manos de una institución profesional, las Fuerzas Armadas, cuya eficacia y eficiencia de sus actores (militares de carrera) se mide por su capacidad para contener todo intento de desestabilización social-política.

IV. LAS FUERZAS ARMADAS COMO COADYUVANTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. El gobierno (Poder Ejecutivo Federal) durante décadas ha encomendado a sus Fuerzas Armadas (Ejército profesional) los quehaceres militares para mantener la *paz social*, que incluyen, excepcionalmente, acciones coadyuvantes con el Ministerio Público para sofocar acciones tipificadas como delitos.

³⁰ MARCUSE, Herbert, *Cultura y sociedad*, Ed. Sur, Buenos Aires, 1967, p. 7.

2. Hay quienes consideran que el narcotráfico, calificado como asociación delictuosa responsable de varios ilícitos graves, por el poder económico que representa y su capacidad corruptora, no sólo es un problema de orden y seguridad públicos sino y debido a sus dimensiones un problema de seguridad nacional que debe ser atendido y solucionado con la participación de las Fuerzas Armadas. Distinguir un problema de orden y seguridad públicos, por grave que sea, de un problema de seguridad nacional exige prudencia, cautela y conocimientos jurídicos y militares para calificar y prevenir los efectos políticos y sociales negativos que pueda generar.

3. El poder del narcotráfico y su capacidad de corrupción han sido estudiados en forma sistemática ampliamente divulgados como un peligro para la tranquilidad social y política. En la "guerra" que le declaró en enero de 1993 el Procurador General de la República, la participación del gobierno se encomendó al Ministerio Público y a la Policía Judicial a su mando, es decir, como una acción persecutoria de delitos y delincuentes peligrosos organizados que cometen delitos graves, los propios del narcotráfico contra la salud y, entre otros, los que se relacionan al tráfico y contrabando de armas, sobre todo de aquellas que por sus características técnicas son marcadamente superiores a las que utilizan los cuerpos de policía.

V. HIPÓTESIS Y REFLEXIONES SOBRE LA ESTABILIDAD EN EL FUTURO INMEDIATO

1. En el proceso de cambio tendiente a acelerar la modernización con estabilidad (progreso y paz social) planteado por el Presidente de la República 1994-2000, las medidas técnicas y políticas que se decidan generarán conflictos en el futuro inmediato, especialmente políticos de ajuste, al afectar intereses de personas, grupos y sectores que han sido y serán desplazados de los escenarios del gobierno (poder formal), por lo que "...la confianza en el patriotismo, la lealtad institucional y la eficacia de las fuerzas armadas",⁵¹ será un factor importante en el ritmo que se les de, de manera especial en cuatro espacios:

a) El de la no inclusión, en un porcentaje alto de políticos priístas con militancia activa añeja, en los altos puestos de la Administración Pública;

⁵¹ CERVANTES AGUIRRE, Enrique, *No somos fuerza armada de agresión*, periódico *El Día*, México, 4 de diciembre de 1994, p. 9.

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 51

b) El del adelgazamiento del Partido Revolucionario Institucional y su desvinculación del gobierno, especialmente del Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo;

c) El de la reducción del poder (ámbitos de competencia) del presidencialismo, y el

d) De la transferencia de competencias legislativas del Congreso de la Unión a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, modificando la dinámica constitucional del artículo 73, iniciado en 1921.

2. En las últimas décadas el PRI ha dejado de ser un partido hegemónico en el gobierno, cediendo, cada vez más, espacios en el Poder Ejecutivo Federal a grupos y personas ajenos a su militancia activa, sobre todo de carácter electoral, quienes se han incorporado al gobierno por sus calificaciones técnicas y profesionales.

3. La dinámica de la modernización neoinstitucional ha excluido o no ha admitido el ingreso a los altos puestos en los órganos de gobierno del Poder Ejecutivo y en menor medida del Legislativo a quienes carecen de calificación profesional alta y/o de excelencia, desplazando con ello a líderes de sectores políticos-sociales mayoritarios, cuyos votos organización (voto fuerte) determinaron durante décadas los resultados de las elecciones e influyeron claramente en los resultados electorales de 1994.

4. El grupo gobernante técnico-profesional calificado ha decidido separarse del partido que lo llevó al gobierno, mediante el voto mayoritario, modificar sus reglas de identidad. Puede suponerse que en alguna medida esta decisión ha sido tomada debido a que la *estabilidad* del sistema político se considera fuera de riesgo por la lealtad institucional de las Fuerzas Armadas y la disciplina personal de los militares de carrera que actúan en sus órganos de alto mando y sus mandos superiores.

5. La reacción, no acción u omisión de los dirigentes del PRI tradicional de control político y prebenda derivada de bienes propiedad de la Nación, al ser desplazados o alejarse por voluntad propia, tiene que sentirse en los procesos electorales futuros.

6. Si se parte de la hipótesis de que el subdesarrollo económico condiciona los comportamientos políticos semidemocráticos a la eficacia o aún a las expectativas de éxito de los partidos, organizaciones y líderes que realizan gestorías, se entiende porque esta función en los últimos años (1988-1994) se desplazó hacia órganos de gobierno, es el

caso del Programa de Solidaridad, mutuación que ofrece dificultades teóricas, técnicas y prácticas de explicación dentro de los marcos teóricos de los procesos políticos de modernización democrática plena.

7. En el futuro inmediato la gestoría eficaz puede ser función que se aboquen nuevas organizaciones y/o partidos, abriéndoles nuevos espacios de participación política, lo que puede traer como consecuencia el cambio del comportamiento de los ciudadanos en relación al llamado voto fuerte-sectorial u organización. Lo importante para la modernización política es que pierda su carácter masivo o sectorial marginado y su origen prebendario o de gestoría de derechos derivados de posesiones precarias.

8. En el análisis de las expectativas del comportamiento social político de los grupos y sectores mayoritarios del país no puede olvidarse su origen social de carácter prebendario y de precarismo jurídico, características que no responden a los incentivos de la participación política libre y consciente de ciudadanos integrados legalmente al sistema de producción capitalista en el marco de instituciones liberales-sociales.

9. Los *controles políticos* realizados por los nervios (comités y líderes reales, locales, municipales y regionales), del partido del gobierno al alejarse de éste, especialmente del Poder Ejecutivo (presidencialismo) se reducirán y aún pueden generar efectos negativos en la medida en que su capacidad de gestoría-prebendaria-precaria de derechos difusos se vuelva ineficaz y tienda a diluirse.

10. Los *controles políticos* de origen prebendario o precarista se desvanecen, sin generar conflictos contestatarios y violentos propios de grupos marginados, con el impacto del desarrollo económico que debe estimular la generación y fortalecimiento de organizaciones sociales que se institucionalicen al paso del tiempo, convirtiéndolas en organizaciones propias de la sociedad civil para las cuales el orden y la paz sociales son funciones y fines prioritarios, alejándose de controles políticos forzados. La sociedad civil tiene presencia como mecanismo de control social eficaz sin necesidad de recurrir a la coacción, función cuyo monopolio deja a los órganos del estado y menos a la violencia destabilizadora o transgresora de la ley.

11. El pluralismo ideológico y la tolerancia en la ejecución de políticas prácticas dirigidas a sectores sociales y/o comunitarios hundidos en la pobreza extrema, es difícil que se den en el marco de la participación política democrática liberal, consecuencia de su débil presen-

LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO 53

cia entre los intereses prioritarios del sistema de producción y de la estructura del poder real.

12. Puede partirse de la hipótesis que el acceso a la vida democrática liberal-social requiere de la incorporación legal al sistema de producción y sus posibilidades efectivas de movilidad ascendente de la fuerza de trabajo rural y urbana marginada y semimarginada; o de la hipótesis contraria que considera que la participación política de los ciudadanos marginados puede perfeccionar sus canales democráticos electorales sin la necesidad imperativa o determinante de incorporarse plenamente mediante contratos laborales o actividades mercantiles sancionadas por la ley al sistema de producción capitalista.

13. La modernización del estado neoinstitucional, no puede desarrollarse en la actualidad de manera plena mientras persista una sociedad desestructurada o comunitaria aprisionada en el círculo vicioso de la pobreza, la regla de reconocimiento del sistema político que daba al gobierno legitimidad al cumplir o intentar objetivizar la Constitución de 1917, con su quehacer administrativo cotidiano, actualmente, como hemos visto, está en tela de duda, por lo que en el futuro inmediato el nacionalismo integracionista seguirá jugando un papel importante para el mantenimiento de la estabilidad política y la seguridad interior, hoy amenazada localmente, aunque perceptible a nivel nacional por los transgresores marginados del Estado de Chiapas.

14. Las fuerzas armadas ante el cambio político que separará al partido en el gobierno del gobierno, especialmente de los altos puestos del Poder Ejecutivo Federal, jugarán un papel importante como garantes de la seguridad interna (paz social y orden público)