

PERSPECTIVAS DE LA TRANSICIÓN DESPUÉS DEL 6 DE JULIO DE 1997

Dr. Jaime CÁRDENAS GRACIA *

SUMARIO: I. *México en el contexto de las transiciones.* II. *La reforma electoral de 1996.* III. *Reflexión sobre la reforma del Estado.*

I. MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LAS TRANSICIONES

La idea del presente ensayo es plantear el desarrollo de la democracia y de la transformación política que vive México antes y después del 6 de julio. La mejor manera de lograrlo es ubicando todas las alteraciones políticas en un contexto mucho más general y servirse del instrumento teórico de las transiciones a la democracia.

¿Qué son las transiciones? ¿Qué impacto tienen? ¿En México puede hablarse de transición a la democracia sin que exista una visión homogénea, de conjunto o consensada sobre el tema?

Hay quienes desde la oposición insisten en la transición a la democracia. En contrapartida, hay sectores —por ejemplo, dentro del régimen— a quienes no les gusta o prefieren no explicar la realidad política del país a través de las categorías de la transición a la democracia. Por ello considero oportuno explicar de manera esquemática los procesos de transición a la democracia.

La transición es el proceso de cambio de un régimen que se supone es no democrático a otro de corte democrático. Durante ese intervalo de tiempo, entre el régimen no democrático y el democrático, los países viven procesos de alteración y de acuerdo de las reglas e instituciones que preparan el camino de la democracia o la consolidan.¹

* Profesor de Teoría de la Argumentación Jurídica en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

¹ La literatura científica sobre las transiciones es muy extensa. Al respecto son importantes las obras de Samuel Huntington, Juan Linz, Guillermo O'Donnell, Alfred Stepan, entre otros. Una obra en México que pretende exponer esa literatura

El término “transición” tiene un fondo y precisa de un análisis científico. En Estados Unidos desde hace muchos años se viene estudiando la transición, término que ha logrado un gran éxito y desarrollo científico después de lo acaecido en Europa del Sur a finales de los años setenta (la transición portuguesa, la griega y la española). Posteriormente, en los años ochenta, cuando muchas dictaduras militares en América del Sur —Brasil, Argentina, Chile, Uruguay— dejaron de serlo y se transformaron en regímenes democráticos, el término tuvo aún más impacto y desarrollo en la ciencia política. Finalmente, después de la caída del Muro de Berlín y el derrumbamiento de la Unión Soviética, de nueva cuenta se insiste en la transición a la democracia.

Si decimos que la transición es el proceso de cambio de un régimen no democrático a otro democrático y que en ese intervalo de tiempo se modifican las reglas e instituciones, conviene aclarar los términos empezando por responder lo que es un régimen democrático. Retomando la caracterización de Robert Dahl —que alude a siete u ocho factores— podemos decir que un régimen democrático es aquel que de manera mínima reúne los siguientes elementos: 1) existencia de distintos partidos en competencia por el poder bajo una igualdad aproximada de condiciones; 2) la competencia entre los partidos por el poder se debe dar a través de elecciones, las cuales necesitan ser limpias, transparentes y equitativas; 3) respeto y garantía de los derechos humanos, principalmente los de carácter electoral.²

En cuanto a los regímenes no democráticos hay una gran tipología, dado que no todos los regímenes no democráticos presentan las mismas características. Hay *regímenes totalitarios* en donde no existe ningún mecanismo de democracia, es decir, no hay partidos políticos, no hay oposición, no hay elecciones, no hay prensa libre y el derecho de reunión y de manifestación no están reconocidos. Son ejemplos de regímenes totalitarios: el gobierno de Stalin en la Unión Soviética o el gobierno de Adolfo Hitler en la Alemania nazi.

Después de la muerte de Stalin hubo, en la Unión Soviética y en los países de Europa del Este, una cierta flexibilización, lo cual llevó

y aplicarla a nuestro caso es la de Cárdenas Gracia, Jaime, *Tradición política y reforma constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

² Esta es la caracterización de Scott, Mainwaring, “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues”, *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, University of Notre Dame, noviembre de 1989, documento de trabajo 130.

a los politólogos a hablar de *regímenes posttotalitarios*, que son aquellos en donde se permite algún tipo de disidencia, aunque sea en las universidades, se tolera cierta crítica en los medios de comunicación y la existencia de partidos políticos opositores —siempre desprovistos de igualdad de condiciones en relación al partido en el poder. Serían regímenes posttotalitarios todos aquellos países de Europa del Este después de la muerte de Stalin.

Existe, además, el *régimen sultanista*. Son ejemplos de este tipo: Nicaragua con Somoza, Haití en la época de Duvalier o Irán durante el gobierno del Sha. En estos casos, la figura del dictador se confunde con la del régimen, son gobiernos patrimonialistas —el patrimonio personal del dictador se confunde con el del Estado— y las reglas jurídicas y políticas descansan en la voluntad del dictador.

Finalmente, tenemos *regímenes autoritarios* (la versión más benigna de uno no democrático). Los regímenes autoritarios pueden ser de carácter militar, como los del Cono Sur en los años setenta. Este tipo de régimen permite la existencia de partidos políticos y la tutela de ciertos derechos por la Constitución, pero, a diferencia de los regímenes democráticos, no hay elecciones y si las hay no son limpias, transparentes o equitativas; no hay una igualdad aproximada entre los partidos políticos en la competencia por el poder y ciertos derechos no están garantizados. Cabe señalar que también hay regímenes autoritarios que pueden ser de carácter civil y no exclusivamente de corte militar.³

Visto lo anterior, surge una pregunta: ¿Qué tipo de régimen ha sido el mexicano? A partir de 1929 nuestro país ha estado gobernado por un régimen muy peculiar, que ha sufrido una evolución lenta y que no todas sus etapas han presentado las mismas características.

En efecto, el sistema político mexicano presenta cuatro etapas de 1929 a nuestros días. La primera es la de la *formación del régimen*, que dura de 1929 a 1935-1936, aproximadamente. Durante este periodo se funda el Partido Nacional Revolucionario, el cual fue capaz de brindar estabilidad política y social durante muchos años; el régimen no era presidencialista; aún no aparecían las grandes corporaciones que nacen en el sexenio del general Lázaro Cárdenas; era un régimen en

³ Esta es la famosa tipología de LINZ, Juan, que expuso en su famoso ensayo "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en GREENSTEIN, Fred I., y POLSBY, Nelson W. (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 3, *Macropolitical Theory*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 175-411.

formación; no era inclusivo; no era cohesivo; características que posteriormente presentaría. Era un régimen, como algunos historiadores lo han llamado, en especial Jean Meyer, de diarquía: había un jefe máximo y un Presidente de la República.

Con la expulsión de Plutarco Elías Calles del país, a mediados de los años treinta, se inicia una nueva etapa. El régimen político mexicano empieza a expresar características institucionales y políticas muy claras. A nivel institucional tenemos, por ejemplo, el fortalecimiento de la figura presidencial, el debilitamiento de los otros dos poderes federales y de los estados y municipios, la consolidación del corporativismo y la afiliación colectiva al partido del régimen. Esta etapa del régimen, es la de la *consolidación*, es la etapa dorada y termina en los años sesenta a consecuencia del desarrollo del país y de los niveles de movilidad social. México dejó de ser primordialmente rural y se transformó en un país urbano; de un país de analfabetas transitamos a uno más o menos alfabetizado, un país en donde las clases medias comienzan a ser importantes y a cuestionar al régimen. Ya a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta se dan en nuestro país movimientos importantes de carácter social en protesta por las características monolíticas del régimen.

Ante estas presiones de carácter social y político, el régimen se ve obligado a realizar determinadas concesiones a la oposición, lo cual provoca el inicio de una tercera etapa. Tercera etapa, que podríamos denominar de *apertura dirigida*, donde se inician algunas importantes reformas de carácter electoral que abren, de manera aún restringida y siempre controlada, espacios a la oposición. Así, en 1963-1964 se incorpora a la legislación electoral y a la Constitución la figura del diputado de partido. En ese mismo año, aunque fracasó, se propuso la reelección de legisladores. Más tarde, con la reforma electoral de 1977 se incorporan a la lucha política electoral los partidos de izquierda, antes condenados a la clandestinidad, la marginación política o la persecución. Sin embargo, todas las reformas electorales que se desarrollaron en los años 60's y 70's, y aún en los años 80's, fueron decididas desde el poder con el ánimo de ir eliminando o abriendo los espacios de presión política que sectores importantes de la población, desde la derecha, las clases medias o la izquierda, pedían.

Con las elecciones de 1988 se inaugura una cuarta etapa en el régimen político mexicano. Es una etapa, ya no de apertura dirigida, sino de *apertura negociada*. A partir de entonces, el partido en el poder

tiene que negociar, particularmente en el sexenio de Salinas de Gortari, con un partido político opositor importantes reformas de carácter constitucional: relaciones Iglesia-Estado, artículo 3o. y 27 constitucionales y reglas electorales.

En el sexenio de Salinas de Gortari hubo tres reformas electorales, todas con el ánimo de continuar abriendo los espacios a la oposición, en este caso al Partido Acción Nacional —partido que fue avanzando a nivel local y municipal. Sin embargo, y a diferencia de las anteriores, ya no se trataron de reformas dirigidas o impuestas desde arriba, sino reformas negociadas con el PAN. La actual etapa que vivimos, marcada por la reforma electoral de 1996, incorpora actores adicionales en la reforma: a los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática. Partidos a los que también se les abren los espacios en la arena político-electoral.

Es así como, a grandes rasgos, se ha dado la evolución de nuestro régimen político.

¿Qué naturaleza tiene nuestro régimen? ¿Es un régimen democrático o autoritario? Estas preguntas provocan serios debates. Giovanni Sartori, en su tipología de sistema de partidos, ponía al mexicano, hasta 1988, como un sistema de partido hegemónico, no de partido de Estado como lo caracterizan algunos medios de comunicación o líderes opositores. Un sistema de partido hegemónico no permite la libre competencia, no hay libertad de competencia ni igualdad de condiciones, características fundamentales de un sistema democrático.⁴

Para otros autores, se trataría de un régimen, sobre todo a partir de los últimos años, proto-democrático o semiautoritario que presenta características democráticas, pero también autoritarias. Autores como Linz han insistido mucho en el papel de las elecciones mexicanas y su razonamiento parte de la premisa de que si una característica fundamental de un régimen democrático es que haya elecciones libres, transparentes y equitativas habría que ver hasta cuándo comienzan las elecciones a adquirir tal carácter. Para el Presidente Ernesto Zedillo en 1994 las elecciones fueron limpias y transparentes. Otros sectores de la oposición siguen teniendo dudas fundadas acerca de si las elecciones hoy en día son plenamente equitativas.

En cuanto a la protección de los derechos humanos de carácter político-electoral —elemento a satisfacer por todo régimen que se precie

⁴ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, t. I, Alianza Universitaria, Madrid, 1987.

de ser democrático— hasta hace muy pocos meses no estaban tutelados debidamente por el ordenamiento jurídico nacional. De hecho, el juicio de amparo sigue siendo improcedente en materia político-electoral y no es sino hasta la reforma de 1996 cuando se incorporan algunos mecanismos de protección a tales derechos. En efecto, dos de los grandes activos de la reforma electoral de 1996 consistieron en incorporar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y estatales de carácter electoral y dotar al Tribunal Federal Electoral de competencia para proteger determinados derechos de carácter político-electoral: el de reunión, manifestación y participación política.

Por los anteriores motivos, un observador objetivo afirmaría que nuestro régimen político aún no alcanza las características democráticas que debería tener y consideraría pertinente hablar de transición a la democracia.

Y cuáles serían, entonces, los derroteros de la transición a la democracia en nuestro país. Varios teóricos han diseñado vías de transición, algunas cercanas a la realidad, otras producto de la especulación. Entre las vías reales de transición encontramos el escenario de la *evolución*, que implica un cambio lento hacia la democratización del país.

Otro escenario realista de transición a la democracia en México es el del *gradualismo*, como se le denominó en el sexenio pasado. Este escenario implicaba un cambio político paulatino —permitiéndole a la oposición avances electorales en los estados y municipios—, pero sin afectar o poner en riesgo el núcleo fundamental del régimen.

Hay un escenario hipotético que hasta el momento no se ha presentado en el país: el de la *ruptura pactada*, al estilo de la transición a la española. Hasta el momento los presidentes mexicanos no han tomado en sus manos, en su control, las modificaciones a las reglas jurídicas e institucionales más importantes a efecto de transformar al régimen, tal y como ocurrió en España.

Otro escenario tiene que ver con el *pacto opositor*, es decir, aquel en el que los partidos políticos de oposición son capaces de imponer la modificación a las reglas del juego. Sin embargo, los partidos políticos de oposición aún no tienen la fuerza suficiente para imponer a los sectores del régimen la modificación de las reglas jurídico-institucionales necesarias para hablar de una transformación democrática en el país.

Existe otro escenario: el del *triunfo opositor*. Algunos autores estiman que por el hecho de que algún partido opositor gane la Presidencia de la República, en el año 2000 o 2006, se daría un cambio de

PERSPECTIVAS DE LA TRANSICIÓN DESPUÉS DEL 6 DE JULIO DE 1997 163

régimen. Lo anterior podría llegar a ser cierto. Sin embargo, la transición a la democracia no implica el triunfo de un partido o de una persona sobre otro u otra, implica la modificación de las reglas del juego político, de las reglas institucionales.

Otro escenario es el de la *detonación*. Después de la insurrección armada en Chiapas, en enero de 1994, se llegó a pensar que el movimiento armado iba a catalizar un proceso de cambio político en el país. La reforma de 1994, producto de la insurgencia zapatista, alimentaba dicha tesis. Sin embargo, las transiciones a la democracia no son producto de movimientos violentos o armados, al contrario, se derivan de pactos, consensos, sólo alcanzados mediante la negociación política entre los actores sociales. Por lo tanto, no puede sostenerse válidamente que un escenario como el de la detonación sea capaz de consolidar el cambio de régimen en nuestro país.

Otro posible escenario es el del *colapso* o del *derrumbamiento*, al estilo del que se presentó en Europa del Este con la caída del Muro de Berlín. Al igual que el anterior, este escenario implica riesgos importantes, toda vez que los espacios de poder vacantes, aquellos que dejan los miembros y las estructuras del actual régimen político, podrían ser llenados por actores no muy convenientes.⁵

Lo cierto es que las elecciones del 6 de julio de 1997 han abierto importantes canales o posibilidades para la transformación democrática del país. Sin embargo, aún no sabemos cuál sea la conclusión de este proceso de cambio. Por desgracia, no todas las transiciones concluyen de manera exitosa, lo cual depende, en cierta forma, de quien logra tener el control del proceso. Si los reformadores, tanto del régimen como de la oposición, toman el poder o el control del proceso de cambio, es muy probable que la transición sea exitosa; en cambio, si un sector duro, ya sea al interior del régimen o de la oposición, se hace del poder, las posibilidades de transformación democrática son muy escasas.

Ubicándonos en el terreno electoral, resulta obvio, por una parte, que la reforma electoral de 1996, contra todo lo que se ha dicho, no fue una reforma definitiva, y, por la otra, es evidente que no todas las reformas de cambio de régimen se agotan con mudanzas en las normas electorales. La transformación democrática de un régimen implica más que reformas electorales —siempre necesarias, nunca sufi-

⁵ Estos escenarios de transición los desarrollo en mi libro *Transición política y reforma constitucional en México*, obra ya citada, pp. 109-144.

cientes—, demanda, además, modificaciones a los poderes de la Federación, al municipio, a los medios de comunicación, la incorporación de los mecanismos de democracia directa, entre otros elementos. Lo que se ha llamado en México reforma del Estado, no es propiamente una reforma del Estado, lo que estamos viviendo es una reforma del régimen, una modificación a las reglas institucionales para que en México tengamos democracia.⁶

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

Me referiré, de manera sucinta, a las reformas electorales de 1996. Esta reforma electoral se inscribe en el marco del proceso de cambio que vive nuestro país desde los años 60's. Se trató de una reforma electoral que, a efecto de romper con la afiliación colectiva a los partidos políticos, les impuso a éstos la obligación, tanto en el artículo 35 como en el 41 constitucionales, de afiliarse a sus militantes única y exclusivamente de manera individual; lo cual ha significado un importante avance en la lucha contra el corporativismo nacional.

Por otra parte, se fortaleció la autonomía del Instituto Federal Electoral. Hasta 1996 el presidente del Instituto Federal Electoral era el secretario de Gobernación, generando así una relación directa, por no decir de dependencia, entre la Secretaría de Gobernación y el órgano electoral. Merced a las modificaciones electorales de 1996, el encargado del antiguo palacio de Covián sale de la Presidencia del Instituto. No obstante lo anterior, lamentablemente el Instituto sigue recibiendo influencias muy importantes tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales en los ámbitos financieros y administrativos.

Otro aspecto importante de la reforma electoral de 1996 radica en la forma de integración del órgano electoral. El Poder Ejecutivo ya no interviene en la designación de los titulares del órgano máximo de dirección del Instituto Federal Electoral. Ya no participa, como en el pasado en que proponía a la Cámara de Diputados los nombramientos de los titulares de este órgano. En la actualidad, los miembros del Consejo General con derecho a voto, los ocho Consejeros Electorales y el Consejero Presidente, son propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por la Cámara de Diputados mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes.

⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, 1996.

PERSPECTIVAS DE LA TRANSICIÓN DESPUÉS DEL 6 DE JULIO DE 1997 165

La reforma electoral también tuvo importantes cambios en la composición de la Cámara de Diputados y de Senadores. La Cámara de Diputados presenta como novedad una cláusula de sobrerrepresentación del ocho por ciento. De esta forma, la representación en la cámara del partido mayoritario puede llegar a significar un ocho por ciento más en relación al porcentaje de votos por él conquistado. Esto es una reminiscencia, combatida por algunos de los partidos de oposición, de la llamada cláusula de gobernabilidad que por primera vez se establece con la reforma de Miguel de la Madrid de 1986-1987 y que la legislación aprobada durante la gestión de Salinas de Gortari mantuvo. En la Cámara de Senadores también hubo un importante cambio gracias al cual existen dos senadores de mayoría por cada Estado, un senador de primera minoría y 32 senadores de representación proporcional. La figura de senadores de representación proporcional ha sido cuestionada. Se dice que los senadores deben representar a las entidades federativas y que la fórmula de 32 senadores de representación proporcional en una circunscripción plurinominal nacional no es respetuosa del pacto federal. La fórmula provoca que algunos senadores no representen a algún Estado y que, en algunos casos, ciertos Estados estén más representados que otros. Esta crítica resulta fundada y habría que evaluarla en una futura reforma a la Constitución General de la República.

Sin embargo, ninguna de las modificaciones electorales de 1986 fue tan importante como la reforma al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, antes llamado Tribunal Federal Electoral. Con la reforma electoral del 96, el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial Federal como un órgano jurisdiccional especializado poseedor de importantes atribuciones. Ahora, el nuevo Tribunal Electoral puede conocer de actos electorales, no únicamente de los provenientes de los órganos federales como sería el caso del Instituto Federal Electoral, sino además de los actos electorales emitidos por las autoridades estatales. Es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal puede intervenir en elecciones estatales y municipales. Otra importante atribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal es la posibilidad que tiene o que tendrá para el año 2000 de calificar las elecciones presidenciales. La calificación de la elección presidencial hasta antes de la reforma de 1996 estaba a cargo de la Cámara de Diputados.

Entre las reformas electorales importantes del 96 se encuentra lo concerniente al Distrito Federal. La reforma al artículo 122 permitió

que, por primera vez en la historia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera electo mediante el voto directo de los ciudadanos. No obstante el avance, la reforma al 122 fue incompleta ya que el Presidente de la República mantiene importantes atribuciones en el ámbito del Distrito Federal, y además la autonomía política de esta entidad no se ha logrado completamente, y como se sabe existe un importante debate sobre la pertinencia de que sea un estado más de la Federación.

Esto es el esquema general de la reforma constitucional en materia electoral del 96. Otras novedades, ya en la legislación secundaria, tienen que ver, por ejemplo, con los mecanismos de fiscalización a los partidos políticos. La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece que habrá una comisión de fiscalización formada por Consejeros Electorales la cual revisará permanentemente las cuentas de los partidos y de las agrupaciones políticas nacionales pudiendo recurrir a cualquier método de fiscalización a su alcance a efecto de lograr que los partidos políticos tengan un funcionamiento financiero transparente y equitativo. Por desgracia, en la práctica este método de fiscalización ha resultado insuficiente, por lo que hay que acrecentar los mecanismos de control a los partidos y a las agrupaciones políticas nacionales.

Esta es la síntesis de la reforma electoral de 1996 que se puso en práctica por primera vez en 1997. Durante la aplicación de esta reforma electoral hemos visto cómo se han presentado distintas insuficiencias en la Ley que tienen que ver, por ejemplo, con las atribuciones del Consejo General. Vimos cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal revocó importantes decisiones del Consejo General que perseguían una mayor equidad en la contienda comicial. Según el órgano jurisdiccional, el Consejo General no tenía la competencia o la atribución legal correspondiente. Por ende, es indispensable reforzar las atribuciones del Órgano de Dirección del IFE, sobre todo en aspectos tan importantes como son los relativos a la prevención y erradicación de la compra y coacción de voto.

El fraude electoral en las elecciones federales anteriormente se realizaba en muchas de las etapas o pasos de la organización electoral. Después, los partidos políticos insistieron en que la bolsa del fraude estaba en el Registro Federal de Electores. Hoy en día los partidos opositores sostienen que la bolsa de fraude electoral no está ni en la organización electoral, aunque ahí se siguen presentando algunos pro-

PERSPECTIVAS DE LA TRANSICIÓN DESPUÉS DEL 6 DE JULIO DE 1997 167

blemas, ni en el Registro Federal Electoral, aunque todavía presenta inconsistencias el Padrón Electoral, sino en algunas prácticas que se conocen como de compra y coacción del voto. Desgraciadamente, el Consejo General no cuenta con mecanismos preventivos para evitar la compra y coacción del voto y los tipos penales previstos en el Código Penal han sido incapaces de inhibir dichas conductas.

Como se desprende de esta explicación sucinta de las reformas electorales del 96 aún resta mucho por hacer para consolidar la autonomía del órgano electoral, su independencia, fortalecer sus atribuciones, evitar prácticas de fraude electoral y mejorar algunos aspectos que están sobrerregulados en el COFIPE, como el de las coaliciones.

III. REFLEXIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

Pero no solamente en esto hay que detenernos, aún falta un camino y un trecho muy largo por recorrer en materia de la mal llamada reforma del Estado. En tanto no tengamos una división de poderes, no exista un verdadero "checks and balance" entre ellos, carezcamos de municipios autónomos y el federalismo no sea auténtico es muy difícil que podamos decir que nuestra transición a la democracia ha concluido.

El 6 de julio de 1997 es una etapa más en el largo y sinuoso camino de la transición política mexicana a la democracia, proceso éste que demanda nuestra atención, nuestra presión social y, sobre todo, nuestra voluntad política para propiciar cambios más drásticos en la vida política nacional. Moral y profesionalmente, este proceso de cambio político nos exige una actitud más comprometida.

Se ha dicho que nuestra Constitución, nuestra Carta Magna del 17 es una obra suprema de la ingeniería constitucional. Lo anterior es totalmente falso. Nuestras instituciones constitucionales requieren un cambio profundo para que estén en concordancia con los nuevos tiempos que se avecinan en México. Principalmente para que se permita que las instituciones favorezcan la legitimidad democrática en el ejercicio del poder y para que la gobernabilidad se produzca sin riesgos de desequilibrios o de *impasses* entre los poderes.

Si en el pasado nuestro esquema constitucional, nuestro andamiaje constitucional, no tuvo problemas fue gracias a que teníamos un sistema de partido hegemónico donde daba igual quien estuviera en la Cámara de Diputados, quienes fueran los Ministros de la Suprema

Corte o quienes gobernarán a los estados. Todos eran del mismo partido o estaban bajo la égida del mismo grupo gobernante.

Hoy, en que nuestro sistema de partidos ha dejado de contar con un partido hegemónico; hoy, en que la Cámara de Diputados registra un mayor número de diputados opositores que de legisladores del partido en el poder; hoy, en que muchos estados de la República y municipios son gobernados por la oposición es cuando se someten a prueba las instituciones constitucionales mexicanas, las cuales no están hechas para la democracia. Sobre esto último habría que recordar, por ejemplo, los conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo respecto a la aprobación del presupuesto a finales de 1997.

Nuestra demanda patriótica es propiciar las condiciones de cambio, luchar por él y preparar las instituciones jurídicas que nos permitan arribar a una normalidad democrática, al momento lejana. Como juristas el compromiso que tenemos reside en reflexionar sobre el diseño de las instituciones para tener en un futuro próximo una mejor y más consolidada democracia. No podemos permitirnos tener niveles de competencia equilibrada entre los partidos y no contar con las instituciones jurídicas que hagan posible la estabilidad, la gobernabilidad y la democracia.

En otro trabajo⁷ he expresado que las constituciones mexicanas, tanto la de 1824 como la de 1857, no fueron el fruto del consenso entre las fuerzas políticas sino el resultado de la imposición de una facción o grupo triunfador. Por ejemplo, las "Leyes de Reforma" y la Constitución de 1857 fueron diseñadas por una minoría liberal educada que intentó moldear a la sociedad en oposición a un proyecto contrario y opuesto, el de los conservadores. Tanto las normas constitucionales como la legislación secundaria fueron evolucionando en la violencia y no en ninguna creencia de legitimidad.

La Constitución mexicana de 1917, prohijada por la revolución mexicana, también fue impuesta por una facción triunfadora, en este caso, el grupo revolucionario. El objetivo del constituyente no fue lograr un pacto político sino derrotar a los enemigos y consolidar, de esta forma, el triunfo militar de Carranza y sus seguidores. En el discurso inaugural del Congreso Constituyente del 17 Carranza centró su intervención en tres aspectos básicos para el futuro diseño constitucional:

⁷ Véase la ponencia del autor "Hacia una Constitución Normativa", presentada en el simposium internacional "El Significado de la Constitución", presentada en el Senado de la República, 19 de noviembre de 1997.

PERSPECTIVAS DE LA TRANSICIÓN DESPUÉS DEL 6 DE JULIO DE 1997 169

organizar un gobierno fuerte a partir de la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo, vigorizar el sistema de garantías individuales establecido desde 1857, e impulsar el mejoramiento económico y social del país.⁸

Este diseño evidentemente no fue concebido para establecer un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes, al contrario, fue pensado para incrementar las atribuciones del ejecutivo sobre los demás poderes. Las garantías individuales se reconocían y reconocieron sólo en la medida en que no afectaran el núcleo esencial del poder. Las reformas posteriores a 1917 consistieron en acotar las atribuciones del Congreso —por ejemplo, mediante la derogación de la reelección de los legisladores en 1933 y 1934—, y en condenar a la inanición al Poder Judicial, el cual se ha venido paulatinamente fortaleciendo en los últimos diez años.

Dentro de las enormes atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo por el diseño formal de la Constitución de 1917 y sus posteriores reformas habría que señalar las siguientes:

1. *Legislador autónomo*. El presidente puede ser legislador autónomo sin participación del Congreso en las siguientes materias: la facultad reglamentaria, las medidas de salubridad y medio ambiente a que se refiere la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, el comercio exterior (segundo párrafo del artículo 131); subsidio (artículo 28, último párrafo), y habilitación de puertos, y aduanas (artículo 89, fracción XIII).

2. *Legislador cuasi autónomo*, es decir, con mínimos poderes del Congreso en las siguientes materias: tratados, suspensión de garantías, exclusividad en la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos, y concesión de privilegios exclusivos a los inventores.

3. *Los poderes de veto*. Aunque no han sido usados en demasía en México con posterioridad a 1929 por el abuso de las atribuciones metaconstitucionales, los poderes de veto del ejecutivo mexicano están considerados, en comparación con el resto de los países de América, entre los más amplios y excesivos. En efecto, el presidente mexicano tiene el veto total, el parcial y el de bolsillo, pues respecto a este último no se contemplan claras responsabilidades políticas para el ejecutivo en el caso de que se negara a promulgar y publicar una ley aprobada por el Congreso.

⁸ MARVÁN LABORDE, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Editorial Océano, 1a. ed., México, 1997, pp. 74-83.

4. *Podere*s* judiciales y jurisdiccionales.* Además del poder de indulto o su atribución para auxiliar al Poder Judicial en el cumplimiento de las sentencias, dentro de la órbita del Ejecutivo hay un sinnúmero de tribunales administrativos y de jurisdicción social sin las debidas garantías de independencia judicial.

5. *Atribuciones de nombramiento prácticamente inmensas:* las mayorías exigidas para la aprobación de los titulares de los órganos más importantes del Estado por parte del Senado son simples, salvo, y esto de manera reciente, para los ministros de la Suprema Corte. En cuanto a la administración pública centralizada y descentralizada, no hay servicio civil de carrera y, todas las designaciones y remociones en teoría pueden ser decididas por el presidente, desde los Secretarios de Estado hacia abajo, con las escasas excepciones del artículo 89 constitucional: agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, miembros superiores de las fuerzas armadas y, recientemente, en el nombramiento del procurador general de la República.

6. *Podere*s* exteriores casi absolutos.* La Cámara de Diputados interviene de manera frágil en la definición de la política exterior y, conforme a la ley de la materia, existen determinados acuerdos o convenios que no tienen el carácter formal de tratados los cuales son aprobados sin intervención alguna del Senado, tal es el caso de los *executive agreements* que se celebran sin intervención del legislativo y que por lo mismo son inconstitucionales.

7. *Podere*s* militares.* El control por parte del Congreso de la Unión en el uso de las fuerzas armadas que realiza el Presidente de la República es deficiente.

8. En materia económica encontramos las facultades relativas al presupuesto y ley de ingresos (en cuanto al monopolio de su iniciativa), rectoría económica, planeación sin control del Congreso, ineficaz independencia del Banco de México, privatizaciones sin supervisión suficiente del Congreso, intervención sólo *a posteriori* del Congreso en el otorgamiento de subsidios y endeble participación del Congreso en materia de endeudamiento.

9. En materia de órganos electorales, insuficiente autonomía del Instituto Federal Electoral.

10. En lo tocante a los medios de comunicación estatales, el Congreso no tiene participación mediante comisionados en la administración de los medios masivos de información y carece de control efectivo sobre las políticas de comunicación. Sobre los privados, no puede con-

PERSPECTIVAS DE LA TRANSICIÓN DESPUÉS DEL 6 DE JULIO DE 1997 171

trolar las concesiones, autorizaciones ni su programación, todo ello corresponde al Ejecutivo.

11. *Diseño educativo.* Los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal residen en manos del Ejecutivo Federal. La participación social y de estados y municipios es raquítica y no determinante.

12. *Facultad de expropiación sin intervención del Congreso,* aun en casos relevantes.

13. *Atribuciones desmedidas del Ejecutivo en materia de adquisiciones y enajenaciones:* la Constitución no establece una participación adecuada del Congreso para la autorización en la venta de bienes públicos o para la adjudicación de contratos y obras, etcétera.

14. *Atribuciones federales excesivas.* Es el único poder facultado para iniciar el proceso de suspensión de garantías, tiene la competencia formal de intervenir en el proceso de desaparición de poderes al proponer a los gobernadores provisionales, detenta atribuciones en la “garantía federal” del artículo 119, y en relación al Distrito Federal (artículo 122).

15. En cuanto a la coordinación fiscal, es el órgano que diseña los convenios al margen de cualquier control del Legislativo. Además, se ve beneficiado por una distribución de competencias en la Constitución que recuerda al federalismo dual —hoy en día abandonado por la mayoría de los países.

La simple enunciación de algunas de las atribuciones del ejecutivo, pone en evidencia la disfuncionalidad y el excesivo poder que le fue otorgado al presidente. Por ello, la constitución presente o futura exige reformas estratégicas. 1) En el Legislativo: la exigencia de perfección del estatuto parlamentario; la necesaria reorganización interna de las cámaras; la ampliación en sus periodos de sesiones; la reelección parlamentaria; el reforzamiento en sus atribuciones de control; la incorporación de controles sobre los medios de comunicación; su intervención en la planeación, en la administración de recursos económicos y en la educación; la posibilidad de censurar secretarios de estado; la ampliación en el uso de las comisiones de investigación y de las comisiones ordinarias; y la incorporación de mecanismos parlamentarios como las mociones, entre otras; 2) la revisión del poder judicial; 3) la incorporación del Tribunal Constitucional; 4) la introducción de órganos realmente autónomos como los electorales, de derechos humanos, de control económico y financiero, el banco central, de coordinación federal, de la información de datos oficiales, etcétera; 5) la exigencia de cambio en el federalismo mexicano: revisión de competencias, sobre

todo las financieras y en lo relativo a la administración pública federal en los estados; 6) la reforma a las garantías individuales; la ampliación de su catálogo y la determinación, por lo que hace a los derechos humanos, de la preeminencia del derecho internacional sobre el interno. Todas estas materias, y otras como la inclusión coherente de la cuestión indígena o de los medios de comunicación en la Constitución y la participación ciudadana mediante métodos de democracia directa, obligan o nos impelen a pensar y sostener la modificación sustancial de la vigente o la elaboración de una nueva Constitución, pues es imprescindible contar con reglas coherentes, lógicas, funcionales y legítimas.