

MÉXICO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS CONSTITUCIONALES

DIEGO VALADÉS

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Universidad Nacional Autónoma de México

1. EL CAMBIO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL

El cambio político se está produciendo en México sin que se reúnan varias de las condiciones exigidas para la vida de una democracia constitucional. Entre las carencias, sobresale la falta de un sentimiento general de adhesión a la Constitución. Los cuestionamientos al orden constitucional tienen diversas expresiones: que la Constitución no se aplica; que ha sido excesivamente reformada; que contiene elementos de autoritarismo; que no corresponde a las exigencias actuales; que incluye instituciones contradictorias. Aun cuando la afirmación que niega la vigencia de la norma constitucional es claramente hiperbólica, mucho de que cuanto se dice en los demás aspectos tiene un fondo de verdad.

Por diversas razones varias de las reformas constitucionales adoptadas a lo largo de décadas siguieron un patrón de ajuste con las políticas gubernamentales, con lo cual adquirieron un matiz de partido. Además, la técnica de las reformas no siempre se acogió a las mejores opciones posibles. De ahí resultaron numerosas reformas innecesarias, algunas contradictorias y no pocas de un casuismo estrictamente reglamentario. Esto no ignora la necesidad y el mérito de numerosas reformas, pero explica que la suma de las reservas y críticas encuentre un terreno propicio para prosperar.

Otro tanto ocurre con los análisis de fondo de la Constitución. En tanto que se atribuya al sistema presidencial un desempeño antidemocrático, y que la vigencia de este sistema se asocie con la Constitución, las impugnaciones que afecten al primero involucran a la segunda. El orden constitucional que resultó del Cons-

tituyente de 1916-17 estableció un órgano ejecutivo del poder de enorme fuerza. La hipertrofia del poder presidencial y la consiguiente atrofia del Congreso produjeron un desequilibrio que, entre otras cosas, ante este fenómeno no se limitan a plantear un proceso de racionalización del poder sino un cambio total en su configuración, sólo posible mediante una nueva Constitución.

En esas circunstancias en México se plantean las siguientes disyuntivas: a) cambio político con cambio constitucional; b) cambio político sin cambio constitucional, y c) cambio constitucional sin cambio político. En tanto que nada indica que la tercera opción tenga viabilidad alguna, se menciona sólo como opción teórica. Son muchas las experiencias, propias y ajenas, conforme a las cuales los enunciados constitucionales no fueron seguidos de las consecuencias políticas previstas. Los ajustes nominales de las constituciones juegan un papel distractivo, cuyos efectos inmediatos parecen satisfacer las demandas de cambio, pero que luego alimentan el escepticismo y erosionan el sentimiento de adhesión a la Constitución. No vale la pena detenerse en el análisis de una opción que representaría la quiebra constitucional y haría irrelevante cualquier planteamiento democrático.

En cuanto a los otras dos, deben examinarse sus implicaciones. El cambio político está en curso. Dos signos resultan inequívocos: hay un sistema electoral que funciona, y se ha configurado un sistema de partidos. Del sistema electoral dependen los procesos de legitimación del poder, y del sistema de partidos depende la efectividad del ejercicio del poder y la fidelidad a las instituciones. El sistema electoral ha probado su ortodoxia democrática, y el sistema de partidos está en la fase de estabilización. La presencia de un partido hegemónico ya no es un elemento que defina la asignación del poder y las formas de su ejercicio.

Al parecer el orden normativo mexicano decidió ya por un sistema de tres partidos, con todas las consecuencias que de ahí se deriven. Aunque no parece que ese haya sido un objetivo explícito, la suma de decisiones adoptadas fue llevando a ese resultado. Primero se establecieron mecanismos de asignación de diputados de representación proporcional que bloqueaban la conformación de una sola fuerza opositora. De otra manera, el Partido Acción Nacional habría alcanzado una mayor presencia congresual desde tiempo atrás. La segunda gran decisión se refiere al mecanismo de financiación adoptado.

Para evitar que los partidos quedaran expuestos a una eventual influencia de grupos delictivos, se optó por el financiamiento público. La razón es plausible. La consecuencia indirecta es la de consolidar la situación de los tres partidos con mayor presencia electoral (PRI, PAN Y PRD) dejando en lo sucesivo un margen mínimo a cualquier otra formación política. No corresponde al objeto de este trabajo examinar las ventajas y desventajas de la predeterminación de los actores políticos que intervendrán en el futuro cercano en México; basta por ahora con reconocer el hecho y tenerlo presente para encauzar un cambio político ordenado.

El cambio que las fuerzas políticas impulsan sólo puede expresarse a través de la Constitución, y las opciones son: reformar la Constitución o cambiar la Constitución. Esta segunda modalidad, que cuenta con adeptos numerosos y calificados, se ve dificultada por dos razones, una teórica y otra práctica. La teórica reside en la imposibilidad jurídica de convocar a un Constituyente con fundamento

en la Constitución en vigor. Desde el clásico trabajo de Jellinek sobre reforma y mutación constitucional, ninguno como el de Pedro de Vega ha examinado el problema de la reforma constitucional y del poder constituyente con todas sus implicaciones jurídicas y políticas. Se trata de una de las materias más complejas del Derecho constitucional, porque alude a los fundamentos mismos de la sociedad y del poder: el ejercicio de la soberanía. De Vega (*La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 66) es categórico al demostrar que el poder de reforma es «un poder constituido y limitado».

Es cierto que en el caso que nos ocupa se puede recurrir al extremo que utilizó el Constituyente de 1916-17, que aprobó la carta de Querétaro haciendo la salvedad de que reformaba la Constitución de 1856. Aun aceptando que el ingenio jurídico de los partidarios de esta opción pueda resolver el problema a través del poder de reforma, quedaría la dificultad práctica: ¿qué se tiene que resolver en esta fase con una nueva Constitución que no se pueda solucionar con reformar la actual? ¿Qué tanto más se facilitan los acuerdos cuanto más se abren las cuestiones a discutir? ¿Qué tantos aspectos de la Constitución en vigor requieren ajustes?

Ocurre que algunas formulaciones constitucionales de la posguerra resultan muy atractivas, particularmente la francesa. Además, las Constituciones de las transiciones española, portuguesa, rusa, polaca, sudafricana, por ejemplo, contienen instituciones sugerentes que mueven a la emulación. Dentro de una teoría de la transición el cambio constitucional parecería el complemento necesario. En el panorama mexicano denotaría el cuarto estadio histórico: federalismo (1824), Reforma (1857-74), Revolución (1910-17) y democracia. Pero debe tenerse en cuenta que, con excepción de Francia, donde precisamente no se trató de una transición, los demás países carecían de una Constitución democrática previa al cambio. En esos casos no cabía otra decisión que formular un texto constitucional completo.

Elaborar una nueva Constitución ofrece grandes oportunidades para el acuerdo inmediato, pero también considerables riesgos para el conflicto posterior. Los consensos constitucionales están llenos de espejismos. Numerosos entendimientos adoptados para destrabar los debates y superar los obstáculos no hacen sino transferir las discrepancias hacia el futuro. Así como las constituciones programáticas plantearon el gran problema de trasladar al legislador ordinario de los tiempos por venir la responsabilidad de dar contenido a las normas sociales, las constituciones consensuales asignan al legislador ulterior muchos conflictos no resueltos.

El fenómeno político de que la Constitución atribuya a la ley ordinaria la solución de un problema supone dejar establecidas las bases del conflicto, no las del acuerdo. En el caso de la Constitución española, por ejemplo, prevé la elaboración de un centenar de leyes que desarrollen diversos preceptos constitucionales, con lo cual el legislador ordinario se convirtió, virtualmente, en constituyente. A veinte años de promulgada, diversos aspectos siguen pendientes de solución por no haberse alcanzado nuevos acuerdos. Y estos acuerdos son ahora difíciles de conseguir, porque no se cuenta con las circunstancias que estimularon el entendimiento constitucional. Este ejemplo debe tenerse presente porque las condiciones propicias a los acuerdos estructurales no son frecuentes ni de duración indefinida.

Desde luego la mayor ventaja que una nueva Constitución ofrece es la de facilitar la adhesión colectiva. Esto es particularmente importante cuando la erosión a la que ha sido sometido un texto constitucional le priva de una de sus funciones centrales: estimular la cohesión social. El problema se puede superar, sin embargo, si el consenso se dirige no hacia la formulación de una nueva carta, sino hacia la restauración de la que se encuentra en vigor. Hipotéticamente, si no fuera posible llegar a un acuerdo para restaurar la Constitución vigente, sería definitivamente improbable alcanzar un consenso para elaborar una nueva Constitución. En este caso utilizo la voz «restaurar» en su acepción más directa de «volver a poner una cosa en aquel estado o estimación que antes tenía». La restauración constitucional consiste en el compromiso político de restablecer el prestigio de la Constitución, con todos los efectos de la adhesión a la norma que de ahí se desprenden.

No se puede decir que la reforma constitucional permita alcanzar en todos los casos los mismos objetivos que el cambio constitucional; pero los objetivos planteados en el actual proceso mexicano si se pueden resolver mediante el expediente de la reforma. Cabe, sin embargo, formular una cuestión: a la luz de la configuración de las fuerzas políticas representadas en el Congreso ¿es viable una reforma constitucional?

Sobre ese tema no caben los pronósticos, porque la volatilidad de los ánimos puede inclinarse hacia el acuerdo o hacia la ruptura. Cabe esperar, empero, que de la madurez política de los actores resulte la posibilidad de entendimientos razonables. Lo contrario sería incongruente con la naturaleza del cambio que se está alentando. Pretender consolidar la democracia por la vía de la intolerancia implicaría una contradicción en sus términos. Resultaría una verdadera paradoja que se hayan podido producir acuerdos de reforma constitucional en las fases previas, y que la culminación del proceso se vea limitada o impedida por no poderse alcanzar nuevos consensos.

Es cierto que se está también en el punto más delicado del proceso democrático. Hasta ahora se habían abordado las cuestiones del acceso al poder; ahora se plantean problemas conducentes a la distribución del poder. El sistema electoral cumplió ya con su cometido, y toca su turno al sistema político. Las tensiones de la lucha por el poder se convierten en formas de acomodo en el poder. Surgen así dos grandes perspectivas: determinar el sentido de la acción del Estado y reequilibrar el funcionamiento de sus órganos.

El cambio político deberá, por ende, corresponder a un ajuste constitucional. Sin embargo, la eventual demora de una reforma no empece a las modificaciones en la conducta de los agentes políticos. La flexibilidad de un sistema político se pone de manifiesto en tanto que posibilita acuerdos más o menos eficaces de rápida adopción entre los protagonistas. Por una parte la norma constitucional admite diversas formas de interpretación y aplicación, por otro lado numerosos aspectos de la vida institucional están regulados por disposiciones legales que pueden ser modificadas sin dificultad y, en tercer término, las prácticas políticas enriquecen (o empobrecen) la actividad institucional. Esto de ninguna manera puede leerse como una posibilidad de fraude a la Constitución; no se implica que por la vía de convenciones constitucionales se distorsione lo preceptuado por la norma

máxima. Se plantea, sólo, que conforme a lo que ya se encuentra en vigor es posible adoptar nuevas medidas democráticas que faciliten los cambios estructurales de fondo.

2. LOS CAMBIOS PREVISIBLES

En los procesos de cambio es común que surjan dos grandes tendencias excluyentes: la que aboga por las opciones de máxima amplitud, y la que procura reducir los efectos al mínimo posible. De un lado se sitúa toda la carga de expectativas innovadoras que aspira a una satisfacción inmediata, y de otro la tradición que sólo está dispuesta a conceder aquello que resulte estrictamente indispensable para mantener la estabilidad. Se trata de una natural y muy conocida polaridad política.

En ese contexto el orden de los planteamientos puede variar muchísimo, y la identificación de los cambios previsibles sólo puede hacerse por aproximación. Los cambios que ocurran dependerán de la profundidad de las convicciones y de la capacidad de utilizar las oportunidades. Entre los máximos deseables y los mínimos posibles se extiende un amplio abanico de opciones. Cada actor político tendrá que medir su propia fuerza y advertir cuales son las fuerzas que lo contrarrestan; de la habilidad y, sobre todo, de la constancia aplicadas, dependerán los resultados.

En condiciones de normalidad, son muchas las tensiones a las que se encuentra sujeto un sistema constitucional. Durante un proceso de cambio esas tensiones aumentan considerablemente. Si para aplicar lo preceptuado es frecuente encontrar resistencias, cuando se trata de establecer nuevas formas de organización y ejercicio del poder las discrepancias pueden alcanzar niveles muy elevados. Saber reducir las tensiones y conducir los entendimientos es uno de los más delicados problemas políticos que se presentan en los procesos políticos y constitucionales de cambio.

A) Pacto social

Además del problema de adhesión a la Constitución, las cuestiones centrales del debate en México se pueden encuadrar en dos grandes rubros: el pacto social y el reequilibrio de las instituciones. Es posible separar ambos aspectos, en tanto que todos los actores están identificados con la necesidad de reequilibrar las instituciones, pero no todos coinciden en la necesidad de un nuevo pacto social. Se trata de una diferencia conceptual profunda, en tanto que el sólo reequilibrio institucional atiende a formas de organización y funcionamiento dominadas por la idea del Estado liberal de Derecho, mientras que la consideración de los aspectos sociales se orienta en el sentido de dar nuevo contenido a los preceptos que ya aparecen en la Constitución. La distancia que media entre el Estado Liberal y el Estado Social está determinada por ese pacto.

El mundo, casi sin excepción, ha vivido una etapa regresiva con relación al tema social. Con mayor o menor énfasis, el Estado de bienestar ha sido total o parcialmente desmontado en muchos de los lugares donde funcionaba, y en otros, como México, se encuentra sujeto a presiones que abogan por su reducción constante. No se advierte, más por conveniencia que por ignorancia, que la desarticulación del Estado social quebranta al sistema democrático. La democracia sin compromiso y sin contenido, considerada como mero criterio instrumental para dirimir las luchas por el poder, representa una vuelta atrás que niega el carácter social y democrático del Estado de Derecho moderno, y se sabe que el Estado liberal de Derecho no fue capaz de impedir que accedieran al poder incluso opciones totalitarias.

Podría decirse que es innecesario abordar el tema social en tanto que sus enunciados ya aparecen en la Constitución mexicana. Pero no se trata de un nuevo catálogo de derechos sociales, ni siquiera de la actualización del actual, sino de su normativización. Es un hecho que en el ámbito social concurren dos perspectivas contrapuestas, y que la concentración de la riqueza está alcanzando, en México y en el mundo, niveles exorbitantes por su dimensión y aparatosos por su exhibición. El fenómeno suele ser calificado como «neoliberalismo», pero con independencia de las denominaciones convencionales alude a una tendencia a la que en muchos casos no se substraen ni siquiera los partidos socialistas.

Una peculiar argumentación, no eficazmente refutada, ha permitido identificar a la economía de mercado como sinónimo de democracia, y al Estado Social como equivalente de burocracia. La libertad individual tiene así una expresión económica y una traducción política que corresponde a un anhelo democrático incontestable, mientras que la libertad social se identifica con un destino burocrático, y en esa medida autoritario, prácticamente indefendible. El argumento se vio reforzado con la caída del sistema soviético, epítome del intervencionismo despótico. La rápida expansión de la economía de mercado y el señuelo de un progreso colectivo en el corto plazo, han representado la opción dominante de nuestro tiempo.

Con la caída del sistema soviético quedó derogado el principio socialista «de cada quien según su capacidad, a cada quien según su trabajo», para transformarse en lo que podría quedar enunciado como principio del mercado: «de cada quien según su oportunidad, a cada quien según su utilidad». Son fórmulas que ofrecen perspectivas diferentes de justicia, como en un origen remoto ocurrió con la de Ulpiano, («a cada quien lo que le corresponda»). El enunciado marxista, consagrado en el artículo 12 de la Constitución soviética de 1924, estaba sentenciado a correr la suerte del sistema que lo adoptó; pero quizá suscitara menos reservas si se tuviera en cuenta la tesis de inspiración cristiana sustentada en el siglo XVII por Francisco de Quevedo: «...de cada uno lo que puede... a cada uno lo que se le debe...» (*Migajas Sentenciosas*, en *Obras completas*, t. i, Aguilar, Madrid, 1966, p. 1093).

Una primera disyuntiva en el proceso de cambio mexicano consistirá en atribuir al Estado Social una nueva dimensión. Las facultades que los preceptos constitucionales de contenido social adjudicaron al ejecutivo a partir de 1917, y que

tuvieron una tendencia expansiva hasta los años ochenta, contribuyeron a la fuerte presencia política del Presidente. Es comprensible que ahora se les vea con reticencia, en tanto que puedan ser un obstáculo para el reequilibrio institucional. Lo que resultaría paradójico es que, para fortalecer al sistema democrático, hubiera que debilitar al sistema social.

El nuevo pacto social que consolide la democracia mexicana se tiene que extender, asimismo, a aspectos medulares de la vida mexicana, particularmente a los problemas de la mujer, de la juventud y de los indígenas. En los tres casos están involucradas cuestiones como la igualdad de oportunidades; el acceso a la justicia; la educación y el ocio; orientación y protección especializadas. Debe potenciarse el efecto democratizador del reconocimiento de los derechos de las minorías, que por su naturaleza auspician el pluralismo ideológico y institucional.

Lo innovador en este ámbito no reside en preservar las normas de contenido social, sino en darles también un impulso democrático. Un sector especialmente sensible es el laboral. La democracia sindical es un requisito para normativizar muchos de los preceptos sociales de la Constitución sin que, a su vez, se traduzcan en un ensanchamiento de las facultades presidenciales. Este aspecto del cambio no exige adecuaciones en la carta suprema; solamente demanda que, como parte del nuevo pacto social, la vida sindical cobre mayor capacidad decisoria, nuevas responsabilidades representativas, y creciente presencia pública.

Existe una corriente que identifica a los sindicatos como escuelas de la democracia, mientras que otra posición los contempla como un esquema de dominio. En rigor todas las instituciones políticas y sociales son susceptibles de ofrecer resultados positivos o negativos. Con iguales reservas han sido enjuiciados los partidos políticos; lo fueron hasta no hace mucho los parlamentos, y los son hoy los sistemas presidenciales. Los sindicatos no carecen de virtudes ni escapan a las deformaciones. Sin embargo, los riesgos se atenúan en el contexto de una democracia constitucional en la que funcionen el Congreso, los tribunales y los instrumentos de comunicación.

Entre más abiertas sean las instituciones, menores serán las posibilidades de que cualquiera de ellas se desvíe de su cometido. Nada garantiza, por supuesto, acciones impolutas. La democracia no es un sistema a prueba de defectos; es sólo un sistema autopoyético que puede conocer sus errores e identificar sus remedios con mayor facilidad, oportunidad y efectividad que cualquier otro.

B) Reequilibrio institucional

En el curso de las décadas transcurridas desde la aprobación de la Constitución de 1917, ha variado la forma de relación entre los órganos federales del poder, y entre la Federación y los órganos de las entidades federativas. El reequilibrio institucional se tendrá que producir, por ende, en ambos espacios. Es verdad que de alguna forma las relaciones institucionales han variado a partir de la nueva distribución del poder con motivo de las elecciones locales y federales. La presencia de mayorías congresuales, de gobernadores y de alcaldes de diversos

partidos, en los estados, y la nueva configuración del Congreso de la Unión, particularmente de la Cámara de Diputados, implican necesariamente nuevas formas de relación institucional.

En ese sentido los cambios ya se han dejado sentir. Sin embargo, esas formas de relación dependen hasta ahora de los resultados electorales y son, por lo mismo, susceptibles de fluctuar. Es natural que las relaciones, incluso entre titulares de los diferentes órganos del poder pertenecientes a un mismo partido, también experimenten modificaciones. Los cambios que permitan un reequilibrio institucional tendrán que incorporarse en normas y traducirse en costumbres. Ambas, las normas y las costumbres, serán indispensables y se influirán recíprocamente.

Dos preocupaciones dominan el discurso del cambio: por un lado la estabilidad; por otro la disminución del poder presidencial. En cuanto a la estabilidad, sólo es explicable si se refiere a la necesidad de evitar rupturas que afecten el funcionamiento actual de las instituciones e inhiban el proceso de cambio. Por lo demás, la estabilidad es un atributo de la vida institucional y su recurrente mención no debe implicar una reminiscencia de los anhelos de orden, tan caros al conservadurismo decimonónico. A partir de esta preocupación por la estabilidad se escinden dos grandes líneas: la que se centra en la recuperación de la legitimidad, como origen del poder, y la que se orienta al mantenimiento de la gobernabilidad, como ejercicio del poder. Se trata de dos perspectivas diferentes pero conciliables a través del sistema constitucional.

En cuanto a reducir el poder presidencial, el problema es de otra naturaleza. Una cosa es la racionalización del poder, y otra la simplificación de la política. En un diseño institucional sólo caben, como combinaciones posibles, las siguientes: un gobierno débil y un congreso débil; un gobierno débil y un congreso fuerte, un gobierno fuerte y un congreso débil; y un gobierno fuerte y un congreso fuerte. Es evidente que toda organización ineficaz y toda relación asimétrica resultan contrarias a la preceptiva del constitucionalismo moderno.

La estructura constitucional del Estado democrático es incompatible con cualquier tipo de desequilibrio que auspicie formas de concentración del poder. El constitucionalismo tiene entre sus objetivos una adecuada distribución del poder y aplicar los controles que la garanticen. Por tal razón la transferencia de facultades para invertir los términos de influencia y predominio entre los órganos del poder no tiene cabida en el constitucionalismo democrático. El antagonismo político no puede traducirse en una construcción institucional que conduzca a la nulificación de una parte de las instituciones mismas.

De manera complementaria a lo que aquí se ha dicho, habrá que plantear las reformas a la vida política local. El federalismo también se fortalece a través de la democracia. Por eso, lo que se estime funcional para el ámbito federal y que por su naturaleza sea transferible al local, debe ser considerado como parte del propio acuerdo constitucional nacional. Los períodos de gobierno, la reelección de los diputados, las formas de servicio civil gubernamental y congresual, el referéndum para la reforma de las constituciones locales, son aspectos que deben considerarse por igual en el ámbito federal y en el espacio local. No se trata de extrapolaciones infundadas, ni de un proyecto metropolitano expan-

sivo; se trata simplemente de que el proceso democrático debe ser nacional, no sólo federal.

El federalismo mexicano se verá significativamente robustecido en tanto que la vida local y municipal participe en el proceso de la reforma democrática del Estado. No debe olvidarse que la estructura general del poder es la que se encuentra sujeta a cambios. Por otra parte, los estados requerirán de márgenes propios para sus ajustes. Los cambios nacionales deben, en ese sentido, ser indicativos pero no limitativos. En cierta forma esta es la orientación que sustenta la Constitución actualmente, aunque por razones de diversa índole en la práctica se haya propendido a la homogeneidad. El artículo 116, por ejemplo, establece que los gobernadores de los estados «no podrán durar en su encargo más de seis años», pero ninguna Constitución estatal ha adoptado un período inferior, habiéndolo podido hacer.

La técnica recomendable para fortalecer al federalismo no es la de prescribir modos de organización y funcionamiento, sino la de ampliar el umbral de atribuciones que las constituciones locales pueden resolver. En el ámbito estatal también es de extrema importancia estimular el sentimiento de adhesión social a sus propias instituciones.

Los tiempos requeridos para los cambios son imprevisibles, por lo que el ritmo de ajuste podrá generar frustraciones parciales y, consecuentemente, reavivará las resistencias de los inmovilistas, exacerbará los ánimos de los impacientes, desencadenará la crítica de los observadores (medios) y desconcertará a los espectadores (ciudadanos). Los dirigentes políticos entrarán en ciclos paradójicos en los que tendrán que hacer causa común con sus adversarios naturales para consolidar los avances obtenidos conjuntamente. Quienes viven los procesos internos saben bien del esfuerzo requerido para alcanzar los acuerdos que todo cambio supone, y conocen las reacciones desfavorables, internas y externas, que suelen presentarse cuando lo conseguido no corresponde literamente al discurso previo o no se traduce en resultados inmediatos.

No puede pasarse por alto la circunstancia de que los procesos de cambio plantean objetivos o opciones contrastantes para los agentes que intervienen. Para unos el cambio supone la pérdida de ventajas previas, mientras que para otros implica acceder a posiciones nuevas. Esta situación puede afectar los términos de los arreglos, y minimizar los efectos del cambio. Cuando así ocurre, se pierde la oportunidad de encontrar soluciones de largo plazo y sólo se consigue transferir hacia el futuro una carga mayor de presiones: la finalidad central de relegitimar al sistema político queda en el vacío, y los avances que se obtienen resultan efímeros.