

LA REPÚBLICA MEXICANA, HOY

Alonso LUJAMBIO*

El profesor McLean, de la Universidad de Oxford, ha escrito que, más allá de distinciones conceptuales precisas y de puntualizaciones históricas, domina en el mundo la concepción de la república en oposición a la monarquía. Algunas definiciones, sin embargo, enfatizan no tanto lo que la república no es (en oposición a la monarquía), sino lo que constituye su esencia institucional, al poner como condición para que un Estado sea concebido como una república el que establezca en su marco constitucional provisiones para la elección directa o indirecta de la jefatura del Estado. Los dos énfasis son útiles para ver el origen de la República Mexicana, que nace, en primer lugar, en oposición al imperio. Pero en segundo lugar, y respecto de sus atributos constitucionales fundamentales, la república nace federal. Y es que la república nace en oposición al imperio y al centralismo. Nadie como Nattie Lee Benson y José Barragán Barragán¹ nos han hecho ver las particularidades de la construcción política e institucional de la primera República federal mexicana. El adelanto de algunos estados en la aprobación de sus Constituciones en el colapso del imperio, en 1823; la definición previa que urge en el Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824; ya en la obra, concluida en octubre de 1824, tenemos un Senado compuesto por representantes electos por las legislaturas estatales; el presidente electo por la mayoría absoluta de las legislaturas estatales; el Consejo de Gobierno integrado por un senador de cada estado; la Gran Comisión en la Cámara de Diputados (una creación novedosísima del dere-

* Director del Programa de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

¹ Benson, Nattie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955. Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo (la formación de los poderes en 1824)*, México, Universidad de Guadalajara, 1978.

cho parlamentario, obra del Constituyente de 1824) integrada por un diputado representante de la diputación de cada estado, es decir, una especie de Senado dentro de la Cámara para proponer al pleno la integración de sus 11 comisiones. La República es federal esencialmente, porque es enfáticamente federal su idea de la representación popular. Hasta la Suprema Corte de 1824, cuyos ministros debían ser “perpetuos en ese destino”, serían electos por las legislaturas de los estados de la federación. Así, la presidencia de la República de México, la jefatura del Estado, institución republicana, se situó en su origen en un marco constitucional subrayadamente federalista.

A los marcos constitucionales entran los actores políticos y entonces, en la conjugación de instituciones y actores, se producen los resultados político-constitucionales. Esta es la idea original del joven Giovanni Sartori a principios de los años sesenta, la de que no puede entenderse una Constitución sino en su dinámica con los actores que se introducen a la maquinaria de las instituciones. La propuesta era que, a la luz de la estructura constitucional, se estudiara la conducta de clubes políticos, de maquinarias electorales, de partidos políticos, en distintos momentos de los siglos XIX y XX, en busca de la clave para comprender la Constitución actuante como obra política. La propuesta era rechazar visiones funcionalistas y marxistas, y revincular con nuevos instrumentos a la ciencia política con la ciencia del derecho constitucional. A mi juicio, sin embargo, nadie como el historiador Michael Costeloe nos ha informado sobre la interacción de Constitución y actores políticos bajo la Constitución de 1824 en su obra *La primera república federal. Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*.² La fundación, en septiembre de 1825, de una base organizada que aglutinara a los federalistas amenazados, conocida entonces como la logia yorkina, sella la dinámica político-constitucional de los primeros años. Fue la perspectiva de las elecciones legislativas intermedias de 1826, nos dice Costeloe, la que detonó la necesidad, entre los federalistas, de agruparse en el club yorkino. El vicepresidente Bravo era el líder de los centralistas organizados, ya, en la logia escocesa. El presidente Victoria satisfacía a los federalistas. Los secretarios Alamán y Gómez Pedraza representaban

² Costeloe, Michael P., *La Primera República Federal de México (un estudio de los partidos políticos en el México independiente)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

en el gabinete a centralistas e iturbidistas convertidos momentáneamente al federalismo, respectivamente. La reacción organizacional yorkina, federalista e independentista, ante la coalición escocesa, de inclinación centralista y añoranza española, encontraría en 1926 su primera prueba electoral. Valga decir entre paréntesis que el carácter esencialmente secreto de estos clubes políticos respondía a que la política de partidos, desde el pensamiento republicano de la época, no era bien vista: los partidos eran considerados factores de división y una amenaza a la unidad de la nación. Así, desde la moral pública no debía haber partidos. Pero los partidos nacían de la necesidad de actuar colectivamente en las Cámaras, de aglutinar los intereses comunes, y del impulso organizacional al que obligaba la competencia electoral, política, así fuesen indirectas las elecciones mexicanas de la época. Permítaseme una larga cita de Michael Costeloe respecto de la estrategia yorkina en el marco de las instituciones constitucionales de 1824:

[La estrategia del partido yorkino] —dice Costeloe— abarcaría dos etapas. La primera comprendía el obligar a dimitir del gobierno a centralistas como Alamán y De la Llave, y su sustitución por partidarios de los yorkinos. El dominio del Ejecutivo era vital para asegurar el éxito de la segunda etapa. [Las elecciones intermedias (que renovaban la mitad del Senado y toda la Cámara de Diputados) tendrían lugar a mediados de 1826.] Los nuevos miembros del Congreso iban a ocupar sus cargos desde enero de 1827 hasta finales de 1828, y el manejarlos era esencial para garantizar el futuro de la federación, ya que, durante este periodo, en septiembre de 1828, también sería elegido el nuevo presidente. El partido que obtuviese una mayoría en el Congreso nacional podría hasta cierto punto decidir la elección presidencial. Pero el dominio de las legislaturas de los estados era aún más esencial a causa del procedimiento a seguir en la elección del presidente. Éste no era elegido por sufragio popular directo, sino por los órganos legislativos de los estados. La persona que obtuviese una clara mayoría de votos de los estados era elegida. Por eso era imperioso para los federalistas movilizar el apoyo con que contaban y prepararse para la campaña que se aproximaba rápidamente. De este modo los yorkinos iban a esforzarse en lograr el dominio del gobierno, tanto a nivel nacional como estatal [pp. 56-57].

Pero el esfuerzo fue insuficiente. En las elecciones presidenciales de 1827, las instituciones protagonistas de la competencia por el poder presidencial, es decir, las legislaturas de los estados, serán penetradas por los

dos clubes y se bipolarizará de inmediato la competencia por el poder: sólo en cinco legislaturas un partido obtiene todos los votos; en dos arrasa Vicente Guerrero, en tres Gómez Pedraza; en el resto de las 14 legislaturas se divide el voto. En legislaturas como la michoacana los diputados votan 8-7, respectivamente. Finalmente, 11 legislaturas votaron mayoritariamente por Gómez Pedraza, 9 por Vicente Guerrero. Era la mínima diferencia en ese marco institucional. Y fue la bipolaridad de la competencia la que llevó a la mayoría absoluta, de modo que no fue necesario aplicar el artículo 86 constitucional, que establecía qué habría de hacerse si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas. De modo que sí, las instituciones estructuraron la competencia, canalizaron la acción política de los actores, pero la lucha desbordó el intento constitucional: el resultado de la votación sería finalmente rechazado por Guerrero y Santa Anna, con sus respectivos aparatos de fuerza. Nada estuvo escrito de antemano. La interacción entre actores y Constitución era asunto contingente, no predeterminación histórica ni fatal destino. Después de 1828, las instituciones representativas de la República se mostrarán impotentes ante el golpismo, la asonada, el cuartelazo y el plan (pero también ante la invasión norteamericana y el Segundo Imperio) sellarán la vida de dos generaciones enteras de mexicanos.

Debemos mucho al Constituyente de 1824. El máximo estudioso, crítico despiadado de las instituciones constitucionales del siglo XIX, profundo conocedor de la historia, de la política y del derecho, Emilio Rabasa, alabó la obra del constituyente de 1824 argumentando que lejos de copiar acriticamente otros modelos, y lejos de la ignorancia que se le atribuyó a sus creadores, la obra demostró que sus autores eran conocedores no superficiales de las teorías democráticas y federalistas, que analizaron las realidades mexicanas y que obedecieron al mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo. El modelo de 1824 es complejo. Así lo dijo Rabasa: “Escogieron el sistema de gobierno más complicado de todos”. Y sí: división de poderes, bicameralismo, federalismo con estados unicamerales. La relojería constitucional de 1824 requería, como dijo Rabasa, “la más delicada comprensión”. “No hay que desconocer los méritos del primer Congreso republicano”, dice Rabasa, pese a que le reclama pequeñez de miras sosteniendo los fueros, o ignorando las adiciones de la Constitución estadounidense respecto de la protección de los derechos individuales, o proclamando la intolerancia religiosa. Con todo, Rabasa comprende cuán difícil es formular un cargo contra ese constituyente que, en

sus respetos por la tradición, no podía sino optar por lo que su educación colonial le decía, pues ésta era dueña “de todas las conciencias —dice Rabasa— y señora de todos los espíritus”.

En su revisión de las obras constitucionales del siglo XIX, Rabasa dedica al constituyente de 1824 la más elogiosa expresión en su libro insuperable *La Constitución y la dictadura*, expresada además con su exquisita pluma: Dijo Rabasa: “la obra estaba lejos de la perfección, pero era noble”.³

El legado del Constituyente de 1824 es imponente: salvadas las diferencias, el esquema constitucional del presente conserva la extraordinaria complejidad de la obra de 1824, en su encuadre general: división de poderes, bicameralismo, federalismo con estados unicamerales. A 180 años de la obra del constituyente de 1824, la República Mexicana se encuentra, nuevamente, ante la imperiosa necesidad de discutir su mejor arreglo constitucional. Estamos en una etapa importante de debate sobre los mecanismos constitucionales que darán permanencia y estabilidad, eficacia y gobernabilidad, por primera vez en nuestra historia, a la República *democrática* y federal. Estamos en un punto de inflexión. Quisiera compartir con ustedes, así sea brevemente, algunas reflexiones sobre el debate en curso respecto de posibles reformas a nuestro marco constitucional.

Veo en el apasionante debate del presente luces y sombras. Retomando el espíritu de la máxima de Walter Bagehot, no veo en el debate presente la distinción entre aquello que debemos a los problemas de diseño constitucional y aquello que debemos a la naturaleza del sistema de partidos y de la conducta estratégica de los actores políticos. Volvamos a Sartori: es la interacción entre maquinaria constitucional y sistema de actores la que produce los resultados político-constitucionales. Necesitamos un diagnóstico más preciso en este punto clave.

Sólo apunto algunas reflexiones sobre el particular. Nuestro sistema de partidos se está acercando, cada vez con más nitidez, al formato tripartidista. Hoy los tres grandes partidos políticos mexicanos tienen ambición presidencial, y ese juego determina sus estrategias en el marco constitucional. Esto no sucede en marcos multipartidistas de mayor fragmentación, en donde es ventajoso sumarse al gabinete, influir desde ahí en la formulación de política pública, apoyar a determinadas bases electorales y apostar a la mejor coalición de apoyo en el marco, otra vez multicolor, de la segun-

³ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912.

da vuelta de la elección presidencial. Por el contrario, en el marco del tripartidismo, las oposiciones quieren ser oposición, no cogobierno. Prefieren analizar pieza por pieza de legislación desde el Congreso que sumarse al gabinete y perder identificabilidad electoral en un sistema de competencia presidencial de mayoría simple, a una sola vuelta. Con todo, en México la situación aludida no ha producido parálisis sistemática y desgobierno, no. Si en esto no precisamos el diagnóstico no vamos a avanzar. La exquisita estadística de Jeffrey Weldon nos muestra que, desde diciembre de 2000, la mayoría aplastante de las iniciativas presidenciales han sido dictaminadas y votadas, casi todas a su vez en sentido aprobatorio. El dilema se centra, sin embargo, sí, en unas cuantas iniciativas, en algunas de las llamadas de “reforma estructural”. ¿Éstas no han sido aprobadas por una legítima diferencia ideológica entre partidos? ¿O porque éstos no han sabido, en un proceso de ajuste mutuo, acercar sus posiciones y aprobar lo viable? ¿O es, acaso, la disciplina parlamentaria en función del dominio de la ambición presidencial de las cúpulas partidarias lo que explica *esa* parálisis? ¿O es, por el contrario, la falta de una política presidencial orientada a distribuir de cara a la opinión pública los créditos de los partidos con los que se logra concertar consensos? En fin, ¿qué problema queremos solucionar? ¿Cuál es el diagnóstico preciso del problema que enfrentamos?

Me preocupa que se exijan modificaciones radicales a nuestro marco constitucional sin que antes podamos observar su operación cotidiana bajo condiciones de normalidad. La no reelección parlamentaria es, en perspectiva comparada, una anomalía constitucional que se relaciona con el problema más básico, más esencial, más profundo, que debemos enfrentar: la percepción ciudadana del precario carácter representativo de las instituciones republicanas. La posibilidad de la reelección parlamentaria (en un sistema electoral mixto, de enormes virtudes, como el nuestro) —asunto respecto del cual ya observo un piso de consenso— podría detonar otros cambios en la vida interna de los partidos, en la negociación de la disciplina interpartidaria más en función de los intereses de los representados que de la cúpula partidaria, en la relación con los representados, en la información de la conducta parlamentaria de los legisladores proveída por sus retadores internos y externos, en la calidad del debate público sobre las alternativas de solución a problemas del país, en la profundidad de la deliberación parlamentaria sobre las consecuencias de las propuestas. Ni los líderes parlamentarios, ni los integrantes de los grupos parlamentarios,

pueden construir lazos de comunicación, de intercambio, de confianza mutua, de compromiso, de palabra cumplida, si sus plazos de interacción son cortos y están definidos *ex ante*, para todos. A esto me refiero también cuando hablo de la necesidad de entrar, ya, a la normalidad parlamentaria.

Pero me preocupa más todavía que se condicione el apoyo a la reforma que permita la posibilidad del juicio ciudadano y la reelección parlamentaria a la aprobación de un nuevo esquema constitucional general. Ello puede producir, simple y llanamente, que nos quedemos como estamos. Queremos correr antes de aprender a caminar. Y el riesgo de semejante actitud es que, al final, nos tengamos que quedar así, como estamos, nomás gateando.

Hay un déficit en la calidad y profundidad de nuestro debate público, ya lo han planteado con alarma muchos mexicanos, desde distintos ámbitos. Hay también un déficit de representatividad y de responsabilidad. Estos problemas pueden ser enfrentados con la reforma al 59 constitucional. Como habitantes del Distrito Federal, y observando la conducta parlamentaria de algunos de los representantes de esta entidad federativa en la coyuntura actual, lo que muchos quisiéramos no es reelegirlos, sino rechazarlos en las urnas. Pero sólo se puede rechazar si se tienen dos opciones: reelegir o rechazar.

Por otro lado, es a mi juicio inadmisibles que el Congreso congele iniciativas presidenciales y que, así, los partidos no asuman su responsabilidad por lo que ha de aprobarse o rechazarse. Vayamos a un debate más abierto, más profesional, más detallado, más informado, más responsable de las posiciones, especialmente respecto de los asuntos más delicados y controvertidos. En este sentido creo que es muy positivo que varias voces se manifiesten en los días que corren por una reforma constitucional que permita al presidente el envío de iniciativas de atención preferente, que deban ser dictaminadas y votadas en un plazo de, digamos, 60 días. En ese plazo, sólo una pieza podría ser enviada con ese carácter. Ello permitiría no sólo obligar a los actores políticos a asumir una posición respecto de asuntos clave para el país, con posibilidad de enmienda congressional obviamente, pero responsabilizándose de la posición adoptada a través del voto en el Congreso. También permitiría, por otro lado, jerarquizar con claridad la agenda presidencial, formalizar las prioridades y concentrar la atención y la estrategia del Ejecutivo en relación con el Congreso y de cara a la opinión pública.

El debate nacional está lleno de propuestas sin diagnóstico preciso, y tampoco se reconoce abiertamente que las hipótesis sobre las alternativas

de solución no son determinísticas sino probabilísticas. Nada garantiza el éxito de una maquinaria constitucional. Los productos de la Constitución en acto no son productos del azar, pero son contingentes. Destaca, sin embargo, en la cacofonía del día, el diagnóstico y la propuesta de Diego Valadés en su obra *El gobierno de gabinete*.⁴ Tenemos, sí, indudablemente, y esto ha sido probado a cabalidad por Diego Valadés, un problema en la organización y funcionamiento, en la coordinación, del Poder Ejecutivo, que repercute a su vez en la relación Ejecutivo-Legislativo. Una solución, entre otras, pero brillantemente defendida por Valadés, es la del jefe de gabinete, que conduzca la coordinación del gabinete en la deliberación cabalmente colegiada respecto de iniciativas presidenciales, de aprobación de reglamentos, de interposición de vetos, de refrendo de leyes, de nombramientos de funcionarios, y que conduzca de este modo la relación con el Poder Legislativo.

Ahí hay un diagnóstico claro y una alternativa de solución. Con todo, no es claro que dicha figura solucione, por otro lado, los dilemas centrales de la relación Ejecutivo-Legislativo ya esbozados aquí en un trazo general. No es claro que la ratificación congressional del jefe de gabinete produzca mayorías estables en las Cámaras, ni por supuesto gabinetes plurales en el sentido de multipartidistas. Si se mantiene el formato tendencialmente tripartidista del sistema de partidos, el juego político seguirá concentrándose en la competencia por la presidencia de la República, máxime si es el presidente quien propone al Congreso la ratificación del jefe de gabinete, puede ser éste removido por el presidente, y éste a su vez no puede disolver la Asamblea de presentarse la censura (así se dificulte ésta con la exigencia de una super mayoría congressional).

En este sentido, creo que la posibilidad de la reelección parlamentaria y la iniciativa preferente contribuirían, junto con un Ejecutivo mejor coordinado —cosa esta última que puede lograrse con un jefe de gabinete— a aceptar la relación entre poderes y maximizar la representatividad, la responsabilidad y la eficacia de los actores políticos, si además el presidente es capaz de implementar estrategias de comunicación política que vayan a contrapelo de la percepción —derivada del carácter ganador-toma-todo del régimen presidencial— de que él y su partido se llevarán todos los créditos de los cambios legislativos aprobados que apuntalen el bienestar

⁴ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.

colectivo. Si no hay una clara política de distribución de créditos sobre lo que se aprueba en el Congreso en entendimientos multipartidistas *ad hoc*, entonces simple y llanamente nadie querrá cooperar con el presidente y su partido para verlos ganar la siguiente elección presidencial.

Tengo la convicción de que, ya en democracia, el marco constitucional mexicano no requiere de una cirugía mayor, radical. No sólo no tengo clara su necesidad, a partir del diagnóstico aquí esbozado. Tampoco tengo clara su viabilidad política. Con optimismo, apostemos, sí, al cambio institucional que, aun siendo quirúrgico, detone modificaciones a la operación política-constitucional para potenciar representatividad, responsabilidad, eficacia conductoria, jerarquización estratégica. Hagámoslo con ambición y con la esperanza de que, dentro de algunos lustros, pueda afirmarse que la obra, estando lejos de la perfección, fue noble, porque la obra —en el marco republicano de la división de poderes, del bicameralismo y del federalismo que heredamos del Constituyente de 1824— estabilizó la democracia, condujo la acción política y fue socialmente útil para el país como conjunto y para todos los mexicanos.