

CAPÍTULO QUINTO
CONSTITUCIÓN Y REALIDAD POLÍTICA.
LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LA DINÁMICA
DEL PROCESO POLÍTICO NACIONAL

I. La inestabilidad constitucional	118
II. El papel y la eficacia del sistema jurídico	119
III. Las disfunciones de la representación	122
IV. La larga búsqueda de la democracia. Tres asignaturas pen- dientes	125
1. Los procesos electorales	126
2. El problema del partido hegemónico	128
3. La cultura y los valores democráticos	131
V. Realidad del sistema federal	134
Posibilidades del federalismo	137

CAPÍTULO QUINTO CONSTITUCIÓN Y REALIDAD POLÍTICA. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LA DINÁMICA DEL PROCESO POLÍTICO NACIONAL

[...] en aquella [ciudad] donde la ley tenga la condición de súbdita sin fuerza, veo ya la destrucción venir sobre ella, y en aquella otra, en cambio, donde la ley sea señora de los gobernantes y los gobernantes siervos de la ley, veo realizada su salvación y todos los bienes que otorgan los dioses a la ciudad.

Platón, *Las leyes*.

[...] cuando en un Gobierno popular las leyes dejan de cumplirse, el Estado está ya perdido, puesto que esto sólo ocurre como consecuencia de la corrupción de la República.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*.

Hay dos factores que, por su importancia, conviene mencionar antes de terminar este breve repaso de los principios estructurales del Estado mexicano y su relación con las fuentes del derecho. Los dos fenómenos que van a señalarse deben tenerse en cuenta a la hora de abordar cualquier aspecto del derecho constitucional mexicano, si se quiere que el análisis no se quede en un nivel meramente retórico, vacío de interés práctico.³⁵⁴

³⁵⁴ Sirvan para justificar el presente apartado las consideraciones de Pablo Lucas Verdú en torno a la relación entre dogmática constitucional y realidad política: "el desconocimiento por la dogmática de las realidades políticas contemporáneas, que condicionan y relativizan el ordenamiento fundamental, convierte a aquélla en jurisprudencia huera, insensible y, a la postre, hiere el *sentimiento constitucional*, o sea, la adhesión de los ciudadanos a los contenidos de la Ley Fundamental". Lucas Verdú, Pablo, *op. cit.*, nota 70, vol. II, pp. 411-412 (cursivas del autor). Más adelante, dentro de la misma obra, Lucas Verdú señala que "no es posible abstraer excesivamente, decantar una dogmática del Derecho constitucional dentro de cuyas ideales perspectivas se construyen tipos, figuras, relaciones, naturalezas jurídicas, efectos jurídicos que son numerosísimas veces neutralizados, suspendidos o desmentidos por los factores reales que condicionan el poder político". *Ibidem*, p. 450. Para evitar

La descripción de los factores que actualmente alteran o modifican el sentido de las normas constitucionales en México no supone un ejercicio de crítica estéril, sino un esfuerzo por entender la Constitución desde la realidad —y no al revés— que permita estar en condiciones de corregir las deformaciones y facilitar en México un tránsito más ágil hacia la normalización constitucional que a la postre lo convierta en un país plenamente democrático.

El poner de manifiesto ciertas disfuncionalidades del sistema constitucional mexicano es el paso previo y necesario para poder proponer un acatamiento efectivo del mismo, entendiendo que hoy en día reivindicar la legalidad (como genérico de cumplimiento del orden jurídico y acompañada en su caso de las reformas necesarias) es la estrategia más coherente e importante que pueden proponer los juristas para lograr un mínimo de igualdad social. En palabras de Paolo Flores D'Arcais, “una política de legalidad es hoy la más radical de las revoluciones posibles, además de la primera de las revoluciones deseables [...] por ser previa a cualquier otra”.³⁵⁵

I. LA INESTABILIDAD CONSTITUCIONAL

Lo primero que hay que subrayar es la terrible cantidad de reformas que ha sufrido la Constitución mexicana. Casi seiscientas reformas y adiciones en ochenta años de vida, de las cuales más de trescientas se han hecho en los últimos veinticinco años.³⁵⁶ Este dato, de entrada, ya supone que el analista constitucional tiene que transitar sobre un terreno extremadamente movedizo y cambiante.

Sobre la utilidad y pertinencia de tales reformas no hace al caso pronunciarse en este momento, pero ya la cantidad enorme de ellas hace presuponer sobre su escaso éxito. Esto en sí mismo no es que sea especialmente catastrófico,³⁵⁷ si no fuera porque, junto con esta “motoriza-

lo anterior, deben hacerse algunas de las consideraciones que integran el presente apartado y algunas de las que ya se han hecho al tratar temas anteriores.

355 Las ideas anteriores y los entrecomillados pueden verse en el imprescindible trabajo del autor. Flores D'Arcais, P., “Izquierda y legalidad”, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, *Jueces para la democracia. Información y debate*, Madrid, núm. 19, 1993, pp. 27-37.

356 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, 1995, pp. 55 y 65-67.

357 Aunque sí debe decirse que muchas de las reformas a la Constitución han servido al PRI “para ratificar y preservar su fuerza política”. VV.AA., *op. cit.*, nota 217, p. 146.

ción” de las reformas constitucionales, ha operado una importante pérdida de la fuerza normativa de la propia carta fundamental.

Al ser las reformas constitucionales expresión de necesidades políticas coyunturales o la simple incorporación al texto constitucional de un programa de gobierno, tan pronto como han mudado tales necesidades o se ha cambiado de programa, se ha recurrido sin más al expediente de la reforma constitucional,³⁵⁸ y se ha debilitado con ello la confianza en el contenido y permanencia de la Constitución. Se ha perdido la “identidad constitucional”³⁵⁹ y se ha suprimido totalmente la tensión benéfica y necesaria entre la norma constitucional y la realidad política.³⁶⁰

II. EL PAPEL Y LA EFICACIA DEL SISTEMA JURÍDICO

El segundo dato que no puede perderse de vista para comprender la realidad constitucional mexicana es que existe una secular tradición nacional de incumplimiento del orden jurídico. Empezando por la Constitución y siguiendo con prácticamente la totalidad del ordenamiento jurídico, puede decirse que el derecho como técnica de control social carece de niveles aceptables de eficacia cotidiana.³⁶¹

Sobre la Constitución y los órganos de poder público basta transcribir, de entre las muchas citas posibles en el mismo sentido, la contundente frase de Jorge Madrazo: “México es un país de Constitución nominal, en lo general *ninguna* de las instituciones políticas previstas en la ley

358 “A cada proyecto del Palacio, una reforma constitucional que dibuje el magnífico perfil del soberano. Para cada sexenio, una constitución a su medida. La Constitución se transforma entonces en el cementerio de las ocurrencias presidenciales. Nuestra Carta Magna: una constitución desechable, la única del mundo que debe editarse con hojas sustituibles. Al ver la Constitución como conjunto de decisiones, la hemos convertido en pura retórica del poderoso. Del decisionismo constitucional al caprichosismo constitucional hay apenas un paso”. Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Constitucionalismo oficial”, *Propuesta. Publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández*, México, año 2, núm. 4, febrero de 1997, p. 92.

359 *Vid.* Schneider, Hans Peter, *op. cit.*, nota 196, p. 48.

360 Sobre esto *cfr.* Hesse, Konrad, *op. cit.*, nota 6, pp. 67-69, quien señala que el desarrollo óptimo de la fuerza normativa de la Constitución “no es solamente una cuestión de contenido sino no menos una cuestión de *praxis constitucional*” y, para lograrla, los actores constitucionales deben dejar a un lado los intereses coyunturales porque es más benéfico el cumplimiento cabal de la Constitución, aunque resulte incómodo. *Ibidem*, p. 68.

361 Garzón Valdés, Ernesto, “Las funciones del derecho en América Latina”, en Garzón Valdés, Ernesto, *Derecho, ética y política*, Madrid, 1991, pp. 219 y ss., y VV.AA., *op. cit.*, nota 217, pp. 137 y ss. Por ello, se habla del papel secundario del derecho para “el encauzamiento y solución de conflictos o cuestiones centrales de la vida social”. Fix Fierro, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *cit.*, nota 211, p. 46.

fundamental de Querétaro cumplen integralmente con el papel constitucionalmente asignado”.³⁶²

Si respecto de la historia del constitucionalismo español se ha dicho que es la historia de una ficción por la reiterada existencia de textos que no han reunido en el pasado las exigencias y requisitos del constitucionalismo moderno,³⁶³ la historia del constitucionalismo mexicano sólo cabe presentarla como expresión de la urgencia de los grupos vencedores de las guerras del siglo pasado y de la Revolución de este siglo por dotarse, por vía constitucional y a falta de medios más verosímiles, de una cobertura legal legitimadora de su dominio sobre la mayoría; pero sólo como eso, como un ropaje, como algo accesorio aunque omnipresente, menospreciable —como ha enseñado tantas veces la práctica— pero no desechable.

Una de las tendencias que en México ha estado presente desde el siglo XIX hasta nuestros días es la de que el Estado ejerza sus funciones de dominación por encima y a veces en contra de la ley, “lo que ha supuesto que las formas jurídicas pocas veces hayan coincidido con las prácticas políticas reales”.³⁶⁴ La inobservancia del sistema normativo por parte de las autoridades tiene efectos directos sobre el resto de los operadores jurídicos, ya que “el que las autoridades violen el ordenamiento jurídico estimula la desobediencia generalizada a las leyes por parte de los ciudadanos”.³⁶⁵ De forma tajante puede sostenerse, como bien señala Manuel González Oropeza, que

no se cumple la ley por deficiencia de la autoridad, bien al concebir la ley y legislar negligente y descuidadamente, bien al no aplicarla correctamente y a su arbitrio o bien al resolver las controversias sin ninguna conciencia, eva-

362 Madrazo, J., “Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano”, en Madrazo, J., *Reflexiones constitucionales*, prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, 1994, p. 256. Énfasis añadido. A principios de siglo, Andrés Molina Enríquez escribía que tanto la Constitución federal como las Constituciones locales “no son ni pueden ser en absoluto de observancia general”. Molina Enríquez, *op. cit.*, nota 310, p. 434.

363 Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 109, p. 70.

364 Merino Huerta, Mauricio, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, 1993, p. 15.

365 VV.AA., *op. cit.*, nota 217, p. 137. “[...] la mentalidad, las actitudes y comportamientos, las formas de organización y praxis de los grupos dominantes, han influido sobre similares predisposiciones y características de las clases medias y populares y de las fuerzas y estructuras fundamentales de la sociedad. Todo ello, en conjunto, juega un papel importante en la génesis y avance de los delitos de cuello blanco, de los tráficos ilícitos más cuantiosos e influyentes: armas, drogas, dineros, la economía criminal en su conjunto”. Kaplan, *op. cit.*, nota 136, pp. 254-255.

CONSTITUCIÓN, REFORMA CONSTITUCIONAL Y FUENTES 121

diendo las lagunas y no fijando criterios interpretativos que subsanen los vacíos y contradicciones. Los gobernados somos en este aspecto, meras variables que sólo seguimos la actividad principal de las autoridades; si éstas no aplican la ley, la tendencia del gobernado es también a no respetarla.³⁶⁶

Las explicaciones de estos fenómenos corresponden sin duda a historiadores y sociólogos,³⁶⁷ pero el analista constitucional no puede ignorar esta realidad. Existe la convicción popular, corroborada por la *praxis*, de que el derecho sólo se aplica rigurosamente cuando hay fuertes intereses políticos o económicos de por medio a los que así convenga; de otra forma, la norma jurídica se convierte en algo moldeable, adaptable, flexible, en fin, interpretable en los más diversos sentidos que admite el término.³⁶⁸

No existe una interpretación y una aplicación del derecho igual para todos los habitantes, sino que se dan aplicaciones particularizadas que van en relación directa con el poder que tengan los que intervienen en los juicios (o en los procedimientos meramente administrativos), ya sea por sí mismos o por su amistad con personas influyentes.³⁶⁹

En este contexto, las normas constitucionales aparecen como un alejado cenit dentro del mundo jurídico y sólo se aplican directamente a los ciudadanos, con algunas limitaciones, en los procesos de control constitucional, destacadamente en el de amparo, los cuales, a su vez, están instrumentados con una complejidad técnica que los pone fuera del alcance real de la mayoría de la población, pero son violadas reiteradamente en muchos otros ámbitos del quehacer estatal, particularmente en la esfera

366 González Oropeza, M., “¿Por qué no se cumplen las leyes en México?”, en Castañeda Sabido, F., y Cuéllar Vázquez, A. (coords.), *El uso y la práctica de la ley en México*, México, 1997, p. 53.
367 *Ibidem*, p. 54.

368 “[...] la costumbre de la legalidad negociada, de la visión de la ley como un terreno de acuerdos, excepciones, influencias y discrecionalidades, es uno de los nudos fundadores de la cultura política del país y se mantiene viva en ella al terminar el siglo XX”. Aguilar Camín, Héctor, “Diálogo de sordos: la ley y la costumbre”, *Nexos*, México, núm. 221, mayo de 1996, p. 22. En el estado de Chiapas, por mencionar un ejemplo, “Estado y organizaciones tienen una cultura relativa del derecho. Saben que la ley no se aplica necesariamente antes de la violencia ni después. Practican una cierta forma de legislar y de interpretar el espíritu de la ley dentro de un orden a la vez violento y civilizado. Legalizan las concesiones después de ejercida la violencia por ambas partes, o con la amenaza —implícita— de volver a ejercerla”. González Casanova, Pablo, “Causas de la rebelión en Chiapas”, *Política y sociedad*, Madrid, núm. 17 (monográfico sobre gobernabilidad y democracia en América Latina), septiembre-diciembre de 1994, p. 91.

369 “La aplicación particularista de la ley adquiere graves consecuencias ante las profundas desigualdades sociales y la heterogeneidad social que existen en México”. Gordon, Sara, “Equidad y justicia social”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 2, abril-junio de 1995, p. 182.

administrativa. En palabras de Jesús Silva-Herzog Márquez, “el orden constitucional no ha sido en México el principio que funda el poder y su límite [...] la estructura constitucional ha sido una sustancia arenosa, dócil, vulnerable”.³⁷⁰ A la pregunta “¿cree usted que se respeta la Constitución [en México]?”, el 54% de los encuestados responde que la Constitución no se respeta nada; un 32.6%, que un poco, y sólo el 12.1% cree que se acata en alguna medida.³⁷¹ Es decir, un 82% cree que la Constitución no se aplica o se aplica “un poco”.

En vista de lo anterior, puede comprenderse que, aunque el texto constitucional hable de una república representativa, democrática y federal (con todas las implicaciones para el sistema de fuentes del derecho que ya se han revisado), en la práctica estos conceptos estén del todo relativizados, por decir lo menos.³⁷²

III. LAS DISFUNCIONES DE LA REPRESENTACIÓN

En primer lugar, hay que señalar que, para que funcione un sistema representativo, se requiere que la sociedad sea mínimamente homogénea, o si no lo es, que por lo menos se encuentren representados en alguna proporción todos los sectores del complejo social. Más allá incluso del correcto funcionamiento del fenómeno representativo, la homogeneidad social se presupone como condición para que pueda aplicarse el principio de mayoría, pilar auténtico de la democracia; así lo ha descrito Carl Schmitt, en una cita larga, pero que por su importancia vale la pena transcribir completamente:

El método de formación de la voluntad por la simple verificación de la mayoría tiene sentido y es admisible cuando puede presuponerse la homogeneidad sustancial de todo el pueblo. En este caso, la votación adversa a la minoría no significa una derrota para ésta, sino que el escrutinio permite simplemente poner al descubierto una concordancia y una armonía anteriores y que existían en forma latente [...]. Si se suprime el presupuesto de la homogeneidad nacional indivisible, entonces el funcionalismo sin objeto ni contenido, resultante de la verificación puramente aritmética de la mayoría, excluirá toda neutralidad y toda objetividad; será tan sólo el despotismo de una mayoría

370 Silva-Herzog Márquez, J., *op. cit.*, nota 358, p. 81.

371 *Este País*, México, núm. 61, abril de 1996, p. 7.

372 En el mismo sentido, Meyer, *op. cit.*, nota 158, p. 212.

cuantitativamente mayor o menor sobre la minoría vencida en el escrutinio y, por tanto, subyugada. Entonces se acaba la identidad democrática entre gobernantes y gobernados, entre los que mandan y los que obedecen; la mayoría manda y la minoría tiene que obedecer. Incluso dejará de existir la aditividad aritmética, porque razonablemente sólo puede sumarse lo homogéneo.³⁷³

En México, la sociedad está compuesta por grupos altamente heterogéneos,³⁷⁴ muchos de los cuales no tienen representación política alguna, y ni siquiera se dan los supuestos de que habla Carl Schmitt, pues no es una mayoría la que manda, sino una pequeña parte de la población que, bajo un manto representativo, gobierna y conduce al país de acuerdo con intereses muy concretos.³⁷⁵ Por ello, se ha dicho que “la verdadera elección no la realiza el electorado, sino que, por el contrario, al margen de su decisión —mera ratificación— lo que importa es la determinación del candidato o del Presidente de la República [...] el pueblo vota pero no elige”.³⁷⁶

La tendencia a que sea siempre una minoría la que decida los destinos de México encuentra profundas raíces históricas que tienen que ver con la formulación de proyectos nacionales excluyentes en vez de inclusivos, y que han llevado al régimen a cooptar o incluso a reprimir a aquellos que han pretendido formular un proyecto alternativo.³⁷⁷

La desigualdad y la marginación son tan profundas que tampoco se da de forma plena otra de las condiciones para el funcionamiento democrá-

373 Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, trad. de José Díaz García, Madrid, 1971, pp. 42-43.

374 No solamente México, sino gran parte de los países de América Latina “presentan grandes asincronías en su progreso social, con una muy acusada diferencia cultural, racial y económica entre sus habitantes”. Garzón Valdés, *op. cit.*, nota 361, p. 204.

375 Como señala, más en general, Pablo González Casanova, “la dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración de poder, hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta”. González Casanova, P., *La democracia en México*, México, 1965, p. 23. Lucas Verdú ha resaltado la notable ambivalencia que se observa en las Constituciones de América Latina, en las que se aprecian “formas democráticas superpuestas a estructuras sociales no democráticas”. Lucas Verdú, *op. cit.*, nota 70, vol. II, p. 327, por eso Jorge Carpizo habla con razón de un doble discurso: “por una parte, el código y el discurso de normas morales y jurídicas del sistema democrático, formalmente aceptado. Por la otra, la práctica y el discurso del desconocimiento generalizado de los valores y normas incorporados en el primer código, generalmente percibido como inválido e ineficaz”. Carpizo, J., “Discurso pronunciado al recibir el doctorado *honoris causa* por la Universidad Complutense de Madrid”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 78, septiembre-diciembre de 1993, p. 1,223-1,238 (la cita, en p. 1,231).

376 Valadés, *op. cit.*, nota 93, p. 40.

377 La explicación de la “tendencia a la minoría” puede verse en Merino Huerta, *op. cit.*, nota 364, pp. 46-52.

tico, como es la posibilidad de alternancia entre los diversos grupos que compiten por el poder, como se señala líneas adelante.

El levantamiento armado en el estado de Chiapas a principios de 1994 y en otros estados desde el año siguiente es una prueba indubitable de algo que ya se sabía, pero que no se mencionaba públicamente: el terrible abandono y la miseria que sufre la población indígena, por no mencionar la grave incertidumbre jurídica en la que vive.³⁷⁸ Aunque son unas realidades que, de hecho, no parecen ser privativas de esos grupos, pues, por ejemplo, la pobreza alcanza a más de la mitad de la población, según datos que el propio gobierno proporcionó en 1990 a través del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social: de los ochenta y un millones setecientos mil habitantes, diecisiete millones trescientos mil se encontraban en situación de extrema pobreza y veinticuatro millones vivían en condiciones de pobreza; juntos suman cuarenta y un millones trescientas mil personas viviendo “al margen de los procesos de desarrollo”.³⁷⁹ En este contexto, cabe recordar que, como dice Norberto Bobbio, cuanto mayor es la desigualdad económica, más se tiende a la marginación política, “y a la no correspondencia entre los derechos formalmente reconocidos y los que realmente se ejercen”.³⁸⁰

La representación política se enfrenta en la actualidad a problemas graves no sólo en México, sino en muchos otros países y parece ser una cuestión no resuelta incluso en las democracias más consolidadas.³⁸¹

378 En concreto sobre el estado de Chiapas, escribe Pablo González Casanova, que “sin arriesgarse a ningún tipo de castigo, en la tierra, el trabajo y la política, quienes detentan el poder tienen la posibilidad de violar la ley sea ésta agraria, laboral o electoral. Lo contrario ocurre con quienes son indígenas o mestizos pobres, campesinos, trabajadores y hasta empleados: en cualquier momento se les pueden lanzar falsas acusaciones y aplicarles todo tipo de castigos por delitos imaginarios”. González Casanova, *op. cit.*, nota 368, p. 89.

379 Martínez Rodríguez, Antonia, y Merino Huerta, Mauricio, “México. En busca de la democracia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, p. 419, nota 14. El 98% de la población indígena padece pobreza extrema según cifras de Arturo Warman del año 1990, *Unomásuno*, 21 de febrero de 1990 cit. por Madrazo, Jorge, “Hacia un encuadramiento constitucional de la problemática indígena en México”, en Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 362, p. 338. Más datos sobre la pobreza y la marginación en México en Aguilar Camín y Meyer, *op. cit.*, nota 302, pp. 268-273, y Castañeda, Jorge G., “Mexico’s Circle of Misery”, *Foreign Affairs*, Nueva York, julio-agosto de 1996, pp. 92-105, entre otros.

380 Bobbio, N., “Democracia”, *Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, cit., p. 237.

381 *Cfr.*, por ejemplo y en torno al binomio representación-partidos, Nocilla, Damiano, “Crisi della rappresentanza e partiti politici”, *Giurisprudenza costituzionale*, Milán, 1989, pp. 527-564 y bibliografía citada, así como Porras Nadales, A. J., *Representación y democracia avanzada*, Madrid, 1994 (sobre todo, los capítulos IV y V).

IV. LA LARGA BÚSQUEDA DE LA DEMOCRACIA. TRES ASIGNATURAS PENDIENTES

Por lo que respecta a la democracia, aparte de lo ya señalado por lo que hace al problema de la representatividad, sigue siendo prenda de uso corriente en discursos y campañas políticos,³⁸² pero de difícil consecución práctica en un país con un incipiente sistema de partidos políticos y con una serie de grupos de interés que llevan más de sesenta años ininterrumpidos en el poder, apoyados por la integración y control de los líderes que dirigen una gran base social de obreros y campesinos.³⁸³ Felipe Tena Ramírez lo ha señalado con rotundidad: “en México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema [democrático] no existe”.³⁸⁴ Emilio Rabasa, en un párrafo magistral, planteaba a principios de siglo los dilemas irresolubles de la entonces probable futura democracia mexicana:

La ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla. La Constitución, depurada de sus errores, hará posible la intervención popular en el régimen de la nación; tal como está, hace imposible la estabilidad de un gobierno legal. La situación de la República queda en tal caso peor que nunca: la dictadura, necesaria para no llegar a la desorganización de todos los elementos de gobierno, pero inútil ya para el bien, sin apoyo en las fuerzas sociales y repugnada por la opinión pública; la democracia, indispensable, urgente como régimen único que la nación puede aceptar; pero incapaz por su organización constitucional de sostener el gobierno que ella

382 Como ha dicho Pedro de Vega, “la palabra democracia se ha convertido en un término de doble uso, que al igual que puede servir para designar a regimenes políticos donde las libertades de los ciudadanos son respetadas, puede utilizarse también como fórmula de ocultamiento de las más crueles tiranías”. Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 109, p. 43. En México, señala Luis Rubio, “el lenguaje de la política mexicana nunca es preciso; se utilizan términos a los que se asignan una multitud de significados y se emplean para distraer al enemigo. Palabras como legalidad y democracia, por ejemplo, son particularmente atractivas a los políticos. Todos las usan, pero ninguno ve en ellas más que un recurso retórico útil en algún momento dado. Más allá de la retórica está nuestra realidad: un país que dista mucho de apearse a las definiciones convencionales de democracia”. Rubio, Luis, *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*, México, 1998, p. 159.

383 Sobre la incorporación de los grupos de obreros y empresarios en la órbita del PRI, Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, 1992, p. 45.

384 Tena Ramírez, F., *op. cit.*, nota 83, p. 100; *vid. Valadés, op. cit.*, nota 93, pp. 43-44. Más recientemente, Luis Rubio todavía escribe que “las brechas entre nuestra realidad y los requerimientos mínimos de la democracia son extraordinarias [...]. Nuestra realidad francamente no satisface los requerimientos de la democracia”. Rubio, L., “¿Transitando a la democracia?”, *Nexos. Sociedad, ciencia, literatura*, México, núm. 235, julio de 1997, pp. 47 (ensayo incluido también en *op. cit.*, nota 382).

misma destruye. Imposible la dictadura, imposible la democracia; el gobierno que se establezca, apelando por necesidad a la una; el pueblo, reclamando por necesidad la otra; el antagonismo permanente como situación inevitable entre la Sociedad y el Poder, y la incompatibilidad de hace cincuenta años entre la libertad que la una reclama y el orden que el otro exige.³⁸⁵

Hoy en día, según una encuesta reciente, solamente el 11.6% de los ciudadanos se declara satisfecho con la democracia.³⁸⁶ Este porcentaje de ciudadanos, aun con ser tan bajo, en todo caso debe sentirse satisfecho con *su propia* experiencia de la democracia, porque, tal como se explica en seguida, la democracia en México no ha sido, ni de lejos, una experiencia colectiva.

Intentar describir las carencias que México tiene para llegar a constituirse como un verdadero país democrático es una tarea que excede el marco de este trabajo, por lo que habrá que limitarse a tres aspectos que, entre otros, parecen fundamentales: los procesos electorales; el problema del partido hegemónico, y la cultura y los valores democráticos.

1. *Los procesos electorales*

La democracia tiene por *conditio* la limpieza electoral, la transparencia del sufragio y de los órganos encargados de su supervisión. En México, este requisito no se ha podido cumplir hasta hace muy poco tiempo, ya que, incluso hasta las elecciones presidenciales de 1988, los cuestionamientos sobre la victoria del candidato del PRI han sido muy intensos e importantes, y se mantiene una sombra de duda sobre todo su periodo de mandato (1988-1994).

El fraude electoral y la inducción más o menos forzada de ciertos sectores para que voten al partido oficial han sido métodos continuamente aplicados en México. Diversas formas de cooptación de los líderes de oposición, o en su caso, de simple represión violenta por parte de las fuerzas del Estado han sido usadas por la elite gobernante para asegurar que el PRI no sea puesto en aprietos por una competencia electoral demasiado fuerte, como ha señalado Middlebrook.³⁸⁷ A nivel local, tradi-

385 Rabasa, E., *op. cit.*, nota 307, p. 244.

386 *Este País*, México, núm. 69, diciembre de 1996, p. 37.

387 Middlebrook, K. J., *op. cit.*, nota 338, p. 196. En el mismo sentido, Levy, Daniel C., "Mexico: Sustained Civilian Rule without Democracy", en Diamond; Linz, y Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries*, Colorado-Londres, 1989, vol. 4, *Latin America*, p. 467.

cionalmente, muchos gobernadores han llegado al poder por selección (a veces negociada) del propio presidente, sin grandes oposiciones democráticas.³⁸⁸

En la actualidad, el sometimiento de los procesos electorales a criterios de constitucionalidad y de legalidad revisados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial federal (artículo 99 constitucional) y la expedición de una Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral³⁸⁹ ha disminuido notablemente la posibilidad de continuar con las prácticas fraudulentas de antaño, aunque todavía es un modelo que se encuentra en fase experimental y que, seguramente, deberá ser mejorado en el futuro próximo.³⁹⁰

También ha sido fundamental la plena autonomización del órgano encargado de organizar las elecciones (el Instituto Federal Electoral), compuesto ahora de modo exclusivo por ciudadanos independientes —si es que ello es posible en el Estado de partidos—³⁹¹ designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o por la Comisión Permanente en los recesos de aquélla, a propuesta de los partidos que tienen representación parlamentaria (artículo 41, fracción III, constitucional).³⁹²

Con todo, para mejorar el sistema electoral, son muchas las cosas que pueden hacerse.³⁹³ La imparcialidad rigurosa de los órganos electorales, la depuración y correcta verificación del padrón electoral, la redistribución para efectos electorales del territorio nacional son todas medidas que pueden crear en el corto plazo una confianza ciudadana en los comicios (que en buena medida ya se logró a partir de las elecciones federales de 1994) y un desempeño más profesional del organismo encargado de llevar a cabo las elecciones. Otras medidas para mejorar la competencia y hacerla

388 González Oropeza, Manuel, “Acceso y pérdida de poder de los gobernadores”, en González Casanova, P. (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, 1985, p. 262.

389 La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996.

390 “Los atentados a los comicios, la violación de las urnas, la falsificación de los resultados, sólo tardía e incompletamente han ido encontrando posibilidades de recursos ante un sistema contencioso-electoral que, en muchos casos, sigue siendo restringido e viciado”. Kaplan, *op. cit.*, nota 136, p. 263.

391 Una crítica a la “ciudadanización” del IFE puede verse en Cansino, César, “La ‘ciudadanización’ del IFE: realidades y quimeras”, en Cansino, C. (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, 1998, pp. 35 y ss.

392 Cárdenas, Jaime F., “Artículo 41”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. ed., México, 1997, t. I, pp. 491 y ss.

393 *Vid.* las propuestas de Aguirre, Pedro; Becerra, Ricardo; Córdova, Lorenzo, y Woldenberg, José, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, 1995, escrito antes de la reforma electoral de agosto y noviembre de 1996.

más equitativa entre los partidos contendientes pueden tomarse en el ámbito de la financiación de los partidos, los límites a los gastos y las sanciones contra su incumplimiento, el papel de los medios de comunicación masiva, la actitud de los poderes públicos durante las campañas, etcétera.

Mucho de lo anterior tiene que ver, obviamente, con la problemática del partido hegemónico que se trata en el apartado siguiente.

Junto con lo anterior, no hay que confundir el todo con una de las partes, como comúnmente se hace en México a propósito de la democracia (el todo) y las elecciones (una parte). A veces se cree que la democracia se agota con la realización de elecciones transparentes y fiables (lo que se ha llamado la falacia electoralista). Nada más lejos de la verdad. Con todo y ser muy importantes, las elecciones no son más que un pequeño eslabón de la cadena democrática.³⁹⁴

Las elecciones se realizan con amplios periodos de tiempo de por medio (lo que es sin duda salubre dentro de ciertos parámetros), y la democracia tiene que ir construyéndose y sosteniéndose día a día. Además, un sistema verdaderamente democrático debe ofrecer a los ciudadanos una multitud de canales de interlocución cotidiana con sus gobernantes y una variedad importante de posibilidades de expresión de sus intereses, sin limitarse en modo alguno a las que ofrece la representación parlamentaria o partidista.³⁹⁵

Como escribe Luis Rubio,

a nadie le debe quedar la menor duda de que los procesos electorales son una condición necesaria para la democracia. En esto los avances recientes de México, tanto en la parte legislativa como en la práctica cotidiana, son ciertamente notables. Pero las elecciones libres, competidas y reconocidas son sólo el principio del proceso. Se trata de la parte más simple de lo que se llama democracia [...]. Es decir, las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente de la democracia. Es tan sólo una de sus formas.³⁹⁶

2. *El problema del partido hegemónico*

En 1976, Giovanni Sartori, en una obra clásica sobre los partidos políticos, clasificó al PRI mexicano como el paradigma de los partidos

394 Aunque la confusión entre elecciones y democracia es absolutamente común en México, sobre todo después del “éxito” del proceso electoral federal de julio de 1997, una excepción se encuentra en el ensayo de Rubio, Luis, *op. cit.*, nota 384.

395 En este sentido, Schmitter, Philippe C., y Lynn, Karl Terry, *op. cit.*, nota 341, p. 40.

396 Rubio, Luis, *op. cit.*, nota 384, p. 41.

hegemónico-pragmáticos dentro de un sistema no competitivo de partidos.³⁹⁷ Un sistema es no competitivo —según el mismo autor—, si no permite elecciones disputadas; disputadas no solamente de acuerdo a la previsión legal, sino en la norma real;³⁹⁸ el no competitivo se distingue del sistema de partido único en tanto reconoce la existencia de otros grupos políticos, pero no les permite opciones confiables de ganar en las urnas: si el margen de victoria no es suficiente, se recurre al fraude o incluso a la represión, concluye Sartori en términos semejantes a como lo ha hecho Middlebrook.³⁹⁹

Lo cierto es que en México la alternancia de los grupos políticos en la dirección de los asuntos públicos del país ha sido, hasta épocas bien recientes, más una utopía que una realidad practicable, y sin una posibilidad real de alternancia en el poder y una verdadera competencia por los sufragios poco se puede decir de la democratización de un país. Esto no deja de ser una consecuencia más de la desigualdad social, pues, como señala Garzón Valdés, “en sociedades heterogéneas como las latinoamericanas la esperanza de ganar alguna vez es inexistente para amplios sectores sociales”.⁴⁰⁰

Hasta hace muy poco, no existían en México partidos políticos que tuvieran capacidad real de asumir el gobierno de la nación, ya que, por la forma y la circunstancia histórica en que fue creado el actual partido oficial, la inmensa mayoría de la clase política que salió victoriosa de la Revolución durante las dos primeras décadas del siglo encontró espacio en su seno, por lo que los partidos de oposición habían sido una mera pantalla para justificar unos procesos electorales supuestamente competitivos, en los que han participado muchas veces incluso auspiciados de forma más o menos irregular desde el propio PRI.⁴⁰¹ Además, las garantías de participación y competencia no habían sido las idóneas para que surgieran nuevas e importantes fuerzas políticas que pudieran enfrentarse al PRI.⁴⁰²

397 Sartori, G., *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, vol. 1, trad. castellana de Fernando Santos Fontena, Madrid, 1980 por la que se cita, pp. 259 y ss., especialmente, pp. 281-285.

398 *Ibidem*, p. 260.

399 *Ibidem*, p. 284.

400 Garzón Valdés, E., *op. cit.*, nota 361, p. 233.

401 Cfr. Míguez González, Santiago, “La transición a la democracia en México. Una aproximación”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 69, julio-septiembre de 1990, pp. 98 y ss., donde se explica la existencia de varios partidos satélites que “conforman una suerte de oposición consentida”. *Ibidem*, p. 98.; en el mismo sentido, Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 241, p. 98.

402 Levy, Daniel C., *op. cit.*, nota 387, p. 461.

En cierto sentido, esto ha traído una gran estabilidad para el sistema político y ha permitido que México no haya pasado por los problemas de otros países latinoamericanos, que han sufrido continuos golpes de Estado o que han sido gobernados por dictaduras militares. De hecho, el último alzamiento militar serio tuvo lugar en 1929, año de fundación del PNR, y las fuerzas armadas se han mantenido desde entonces limitadas a jugar papeles de consultoría o de representación simbólica, pero sin peligro para el grupo gobernante.⁴⁰³

Sin embargo, un dominio tan amplio y cómodo, así como la consiguiente falta de competitividad electoral, propiciaron una creciente apatía entre el electorado (y no pocas fracturas dentro del partido oficial), que provocó grandes niveles de abstencionismo electoral, por lo que el propio PRI y el gobierno tuvieron de flexibilizar las reglas de participación electoral a fin de que nuevas fuerzas de oposición tomaran parte en los comicios y se acrecentara el interés popular por ellos.⁴⁰⁴ La fecha más representativa al respecto puede ser la de 1976, año en el que el candidato del PRI a la presidencia se presentó en las elecciones sin ningún otro candidato opositor legalmente reconocido. En respuesta, al año siguiente, se dio paso a una de las reformas electorales más profundas de cuantas se han hecho en México. Con todo, todavía en una encuesta realizada en 1987, a la pregunta ¿por qué cree que no se participa en política?, un 42% de los encuestados contestó que porque los resultados siempre eran los mismos y un 26%, porque la gente es apática o no entiende de política.⁴⁰⁵

Los cambios que en los últimos años se han producido en el país, con algunos gobiernos locales presididos por la oposición conservadora, con el Distrito Federal en manos de la oposición de izquierda y con una opinión pública que demanda con intensidad la separación entre el Estado y el PRI, deben ser un primer paso para que el sistema evolucione desde la tipología del partido hegemónico hacia la del partido dominante y, con el tiempo, se le pueda considerar dentro de los sistemas competitivos.

Por lo que hace al fortalecimiento del sistema de partidos, existe algún acuerdo a nivel teórico en que flexibiliza la posibilidad de que nuevos partidos se registren (o bien que se creen asociaciones políticas que pue-

403 Cfr. Middlebrook, *op. cit.*, nota 338, pp. 187 y ss.

404 *Ibidem*, pp. 194-195.

405 Alducin, Enrique, *Los valores de la democracia*, México, 1989-1993, ts. I-III.

dan participar en las elecciones coaligadas con algún partido),⁴⁰⁶ y se ha elevado al mismo tiempo el mínimo de votos necesarios para obtener escaños plurinominales en la Cámara de Diputados para evitar la presencia de los ya mencionados partidos “satélites” que muchas veces sirven al PRI.⁴⁰⁷ Aunque se han propuesto porcentajes en torno al 3% o al 5%, la reforma de 1996 ha dejado en un 2% el umbral de votación necesario para que un partido obtenga escaños de representación proporcional (artículo 54, fracción II, constitucional). De lo que se trata en todo caso es de buscar una mayor flexibilidad para la creación de nuevos competidores políticos, y de clarificar el esquema de partidos que concurren a las elecciones.⁴⁰⁸

La cercanía de los duros ajustes que ha vivido el país desde enero de 1994 no permite extraer conclusiones ciertas sobre el proceso de apertura del régimen político, por lo que habrá que esperar unos cuantos años para que pueda hablarse de que efectivamente México caminó hacia una verdadera democracia a partir de esa fecha; democracia que debe pasar, sin duda, por un mínimo fortalecimiento del sistema de partidos políticos.⁴⁰⁹

Ahora bien, aun resolviendo los dos problemas que se han enunciado —los procesos electorales y el dominio del partido hegemónico— todavía no estaríamos frente a un Estado democrático, pues ni las elecciones fiables ni un amplio y fuerte sistema de partido, con todo y su enorme importancia, aseguran por sí solos la existencia de un Estado democrático.⁴¹⁰ Debe haber, junto a esas dos condiciones y entre otros factores, una verdadera cultura democrática.

3. *La cultura y los valores democráticos*

La democracia, para existir, no solamente requiere encontrarse más o menos regulada e instrumentalizada como un correcto procedimiento de

406 *Vid.* artículos 33 a 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

407 Aguirre, Pedro, *et al.*, *op. cit.*, nota 393, pp. 150 y ss.; Lujambio, *op. cit.*, nota 241, pp. 98-99.

408 Lujambio, *op. cit.*, nota 241.

409 Algunas sugerencias al respecto pueden verse en Cárdenas, Jaime F., “Aproximación al futuro Estado de partidos en México”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, *cit.*, pp. 213-225.

410 En el mismo sentido, Bovero, Michelangelo, “Costituzione e democrazia”, *Teoria Politica*, núm. 3, 1994, p. 8, quien considera que “representación y elecciones no significan aún democracia [...] [puesto que] un Estado representativo, por sí, no es necesariamente un Estado democrático”. Hay traducción al castellano de Corina Yturbe en Rabotnikov, Nora; Velasco, Ambrosio, e Yturbe, Corina (comps.), *La tenacidad de la política*, México, 1995; la cita, en p. 134. Esta observación es muy importante en México, porque en los últimos tiempos se ha confundido, seguramente con todo propósito, la reforma democrática con la reforma electoral, limitando la primera, que en su verdadero sentido debe ser mucho más amplia, a los alcances de la segunda.

elección de los miembros de los poderes públicos, sino que también es necesario que exista una “cultura democrática”, un sentimiento popular democrático producido por la asimilación consciente de los principios democráticos básicos —tolerancia, pluralismo, respeto a los derechos humanos, publicidad de los actos del poder público, responsabilidad de los funcionarios, no existencia de inmunidades del poder, etcétera—. Sin estos valores, por más que existan reglas electorales claras y un amplio sistema de partido, será muy difícil hablar de democracia en México.⁴¹¹

Como ha dicho Ignacio de Otto,

un país no tiene un régimen democrático por el simple hecho de que la Constitución establezca libertades y procedimientos propios de la democracia, sino porque efectivamente hay una pluralidad de opiniones e intereses articulados en partidos, los ciudadanos consideran que la democracia es algo a conservar, participan en la vida pública ejerciendo sus derechos, etc. La Constitución democrática es posible si efectivamente hay una realidad política democrática, si hay un régimen democrático.⁴¹²

En México, por motivos históricos, políticos y estrictamente educativos, todavía no existe esa cultura democrática que pueda hacer descender a la democracia desde la Constitución y las leyes hasta el último de los actos del más modesto servidor público. En palabras de Lorenzo Meyer, “la cultura cívica que domina en México tiene más rasgos de una propia de súbditos que de ciudadanos, y las raíces coloniales de tal cultura aún siguen vivas y fuertes”.⁴¹³

En tanto no existan una mayor participación y conciencia políticas (cuestiones que no se reducen a la emisión del sufragio), no se darán “las condiciones de equilibrio” para una verdadera democracia de las que habla Jürgen Habermas;⁴¹⁴ y es que, sin esas condiciones y esa participa-

411 “[...] no creemos —sostienen Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg— que la realidad electoral democrática sea generada, exclusivamente, a partir de buenas reglas; antes bien, como lo demuestra en algunas áreas la propia experiencia mexicana, las reglas para una contienda cabalmente democrática, son consecuencia de una realidad que ya las exige”. Aguirre, *et al.*, *op. cit.*, 393, p. 9.

412 Otto, I. de, *op. cit.*, nota 15, p. 42. *Cfr.*, para un tratamiento más amplio del tema y un enfoque específico sobre las fuentes de la cultura política de América Latina, Diamond, Larry, y Linz, J. J., “Introduction”, en Diamond; Linz, y Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries*, *cit.*, vol. 4, *Latin America*, pp. 10 y ss.

413 Meyer, L., *op. cit.*, nota 336, p. 61.

414 Habermas, J., “Concepto de participación política”, en VV.AA., *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, Barcelona, 1973, p. 19. “[...] los niveles de despoltización que se observan en el país, aún entre los sectores culturalmente capacitados, son muy acentuados”. Valadés, *op. cit.*, nota 158, pp. 13 y 17-18.

ción, la democracia no puede ser estable dentro del Estado, pues, en última instancia, en la convicción democrática ciudadana y en su correspondiente actuar es donde la democracia encuentra su garantía más sólida:⁴¹⁵ “la carencia o los déficit de una cultura política democrática presuponen, o crean y refuerzan, la proclividad a los conflictos y a su manejo y solución por la violencia y la coerción, al autoritarismo, al menosprecio de la democracia y al imperio del derecho”.⁴¹⁶

Si la existencia de esos valores y cultura democráticos debe ser anterior o no a la consolidación democrática es un asunto discutido. Ciertamente, como señalan Schmitter y Lynn Karl,⁴¹⁷ el pedir que ya exista una cultura cívica para que una democracia sea real y efectiva puede llevar consigo posposiciones interminables para su instauración; pero, por otro lado, su asentamiento sobre un suelo social poco “receptivo”, participativo e interesado puede producir una democracia de oropel, que poco o nada tenga que ver con la verdadera democracia. Al respecto, Karl Loewenstein afirma que “una nación vivirá democráticamente cuando le esté permitido comportarse democráticamente”.⁴¹⁸

Tan es cierto que, donde no hay una cultura y un sentimiento democrático la democracia, difícilmente puede ser fuerte y estable, como también lo es que a vivir y gobernar en democracia sólo se aprende practicándola. Por algo se empieza.

En suma, no se trata de hacer que de un día a otro México se convierta de pronto en una democracia consolidada, pues seguramente en la marea de libertades y derechos que traen consigo las olas de la democracia (para usar la expresión de Samuel P. Huntington) deben nadar muchos tiburones dispuestos a explotar las primeras y a disfrutar de los segundos a costa de la mayoría (las recientes aperturas democráticas de algunos países de Europa del este pueden ser buenos ejemplos); pero lo que sí debe buscarse es una mayor dinámica en la transición a la democracia, mayores avances en el terreno electoral, mejores diseños institucionales dentro del Estado y en la interrelación de éste con los agentes sociales, actitudes más abiertas de los que ocupan el poder, más efectivas garantías

415 Paolo Flores D’Arcais ha escrito que “[...] la democracia conoce sólo una posible garantía: un ethos democrático extendido, constantemente renovado, arraigado. Sin las virtudes del ciudadano, la actualidad de la democracia es perennemente puesta en peligro”. Flores D’Arcais, P., *op. cit.*, nota 110, p. 11.

416 Kaplan, *op. cit.*, nota 136, p. 256.

417 Schmitter, Lynn, *op. cit.*, nota 341, p. 44.

418 Loewenstein, K., *op. cit.*, nota 189, p. 205.

jurídicas de los derechos, medios idóneos de control político del Ejecutivo en sede parlamentaria, entre otras tantas cosas.

V. REALIDAD DEL SISTEMA FEDERAL

Otra idea incumplida es la del carácter federal del Estado mexicano.⁴¹⁹ El federalismo no se ha podido lograr ni antes ni después de la Constitución de 1917. Venustiano Carranza, en su discurso del 1 de diciembre de 1916 a los diputados constituyentes, reconocía que

ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana [...]. Ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél [...]. Los Poderes del Centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se han dejado que en cada Entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.⁴²⁰

El federalismo, que sin duda es una forma de Estado difícil de mantener,⁴²¹ es una opción natural para un país como México con unas enormes dimensiones geográficas, por no mencionar las múltiples realidades étnicas y culturales que conviven en su seno.⁴²² En este contexto, parece que cualquier alternativa distinta de la federal sería bastante ineficaz y peligrosa, aparte de las lógicas limitaciones de instrumentación práctica que ello supondría.

El sistema federal se ha quebrado ya específicamente en el periodo posrevolucionario mexicano, por dos razones principalmente: a) una estrictamente jurídica, que se ha operado a través de la reforma constitucional del artículo 73, que ha sido modificado en casi cuarenta ocasiones desde 1917⁴²³ para engrosar paulatinamente las facultades del gobierno

419 Merino Huerta, *op. cit.*, nota 364, p. 57, y Cárdenas, *op. cit.*, nota 107, pp. 220-221.

420 Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 306, p. 747.

421 Madrazo, Jorge, "Federalismo y partidos políticos locales en México", en Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 362, p. 109, y Vogel, *op. cit.*, nota 238, p. 621.

422 Vid. Garzón Valdés, "Pluralidad étnica y unidad nacional: Consideraciones ético-políticas sobre el caso de México", en Garzón Valdés, *op. cit.*, nota 361, pp. 911-942.

423 Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 356, pp. 66 y 303-307 (las últimas páginas sobre las reformas al federalismo en general); Carpizo, "Las reformas constitucionales en México", en Carpizo, *op. cit.*, nota 287, p. 315.

federal en demérito de los gobiernos locales,⁴²⁴ y b) otra de índole más bien económico: de nada sirve otorgar competencias a los estados federados si no se les dota a la vez de los medios económicos necesarios para desarrollar efectivamente tales atribuciones.

En consecuencia, aunque a través del sistema “residual” de distribución de competencias a favor de los estados se podría decir que estos cuentan con un radio de acción muy amplio, la Federación, y especialmente el Ejecutivo,⁴²⁵ se ha reservado gran parte de los ingresos tributarios de la nación, distribuyéndolos posteriormente a los estados a través de un fondo común de distribución o cobrándolos por ellos vía convenios fiscales de coordinación.⁴²⁶ Según Jorge Carpizo, el de la falta de recursos económicos de los estados y municipios es el problema más serio del federalismo mexicano.⁴²⁷

Así pues, en el periodo comprendido entre 1945 y 1991, el gobierno federal ha dispuesto del 84% del total de los recursos públicos, los estados han administrado un 14% y a los municipios les ha tocado un “modestísimo” 2.4%.⁴²⁸ Para 1995, las deudas de los estados y de los municipios contraídas con bancos privados nacionales ascendieron a un equivalente al 48% del total de participaciones que percibieron durante el año,⁴²⁹ lo cual obviamente les proporciona un estrecho margen de acción. De todo ello resulta una fuerte dependencia interna de tipo econó-

424 Aunque no solamente en México, como desde hace años nos recuerda García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 237, p. 220. Específicamente, sobre el caso alemán, Vogel, *op. cit.*, nota 238, pp. 619, 639 y 657 (en esta última página, especialmente en lo referido al crecimiento de la administración federal, la cual, curiosamente, no ha crecido de forma proporcional a como lo han hecho las facultades legislativas de la Federación, ya que en varias materias la ejecución corresponde a los Länder).

425 Carpizo, *op. cit.*, nota 302, p. 26.

426 *Vid.* los artículos 26, párrafo tercero; 73, fracción XXIX, en todos sus incisos, y 131 constitucionales, así como Gamas Torruco, J., “Hacia un nuevo federalismo”, *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Mas-sieu*, México, 1995, pp. 90-91, y Aguilar Villanueva, *op. cit.*, nota 230, pp. 119 y ss.

427 Carpizo, “A manera de prólogo”, en Cárdenas, J., *op. cit.*, nota 107, p. XXI. En general, Vogel escribe que “[...] la regulación constitucional de la potestad financiera, de los presupuestos, del régimen fiscal y de la asignación de ingresos y gastos constituye uno de los núcleos de todo orden federal, a la par que un indicador inequívoco de la distribución real del poder y de la influencia entre el Estado global y los Estados miembros”. Vogel, *op. cit.*, nota 238, p. 665.

428 Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, 1995, p. 82. Cifras semejantes en Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 158, p. 60.

429 Merino Huerta, Mauricio, “El federalismo y los dineros”, *Nexos. Sociedad, ciencia, literatura*, México, núm. 210, junio de 1995, p. 16.

mico de las entidades locales respecto del poder central y la correspondiente asunción de éste de las tareas que no realizan aquéllas.⁴³⁰

El sistema de organización de la judicatura tampoco ha contribuido demasiado a la consolidación del federalismo, pues los órganos del Poder Judicial federal, en funciones de tribunales de supercasación a través del juicio de amparo directo, pueden revisar todas y cada una de las sentencias que dictan los tribunales locales de última instancia. El sistema de doble jurisdicción —federal y local— “no ha podido resistir a la fuerza centralizadora que ha caracterizado la tradición histórica del país”.⁴³¹

En su función de órgano encargado de dirimir las controversias entre los poderes constituidos, del mismo nivel —por ejemplo, Ejecutivo vs. Legislativo— o de distinto —por ejemplo, Legislativo federal vs. Legislativo local—, la Suprema Corte puede jugar en el futuro inmediato un papel determinante para el buen funcionamiento del sistema federal y para una correcta acotación de las facultades de cada uno de los poderes públicos respectivos. Una reforma constitucional importante en ese sentido y que parece marchar justamente en la dirección mencionada es la del 31 de diciembre de 1994, en la que se reformó el artículo 105 para detallar los supuestos de las “controversias constitucionales”.⁴³² Hasta ahora, el mecanismo de controversias constitucionales, que ya se encontraba en la Constitución antes de la reforma de 1994, “se ha aplicado muy rara vez en la práctica, ya que cuando se han presentado diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se han resuelto por medio de procedimientos y por órganos de carácter político”.⁴³³

Aparte de lo dicho, hay que decir que el sistema judicial ha contribuido también a deshomogeneizar —y, por lo tanto, a discriminar— a la po-

430 “Hay dependencia interna porque en algunos Estados y regiones pobres y empobrecidas por ciertas políticas nacionales, es el poder central el que debe asegurar un mínimo bienestar [...]. La dependencia es económica cuando la asignación de recursos y distribución de ingresos no asegura el ejercicio autónomo y coordinado —no subordinado— de las competencias locales”. Frías, Pedro J., “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina. El proceso en algunos Estados federales”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, cit., p. 261.

431 VV.AA., *op. cit.*, nota 217, p. 59. Sobre el caso de los Estados Unidos, Laslovich, Michael J., *op. cit.*, nota 275, p. 199.

432 Vid. Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 83, 1995, pp. 830-835, y Cárdenas, *op. cit.*, nota 107, pp. 209-210.

433 Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, 1994, p. 54.

blación en la aplicación de la ley, puesto que a) a nivel local se observan grandes diferencias entre una entidad federativa y otra respecto a la calidad del servicio público de administración de justicia, y b) entre los poderes Judiciales de casi todas las entidades federativas y el Poder Judicial federal existen grandes diferencias en cuanto a medios materiales y salarios de los funcionarios.⁴³⁴ Dependiendo del orden jurisdiccional ante el que tenga que resolver una disputa el justiciable, se verá mejor o peor atendido y mejor o peor satisfechas sus pretensiones.

Sumado a lo anterior, la Constitución prevé a favor del Senado de la República la facultad para declarar la desaparición de los poderes dentro de un estado, y para nombrar un gobernador provisional, así como para solucionar las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.⁴³⁵ En la realidad, esta facultad del Senado ha desembocado en un uso bastante discrecional de la misma, y ha sido generalmente impulsada desde el Poder Ejecutivo.⁴³⁶

Posibilidades del federalismo

¿Cómo redimensionar el federalismo? Ésa es una pregunta cuya respuesta, sin duda, requiere de un análisis multidisciplinario que enfoque el problema desde ópticas tan importantes como la económica, geográfica, política y jurídica. Las posibles propuestas pueden resumirse de la siguiente manera:

A. *Participación de las entidades federativas.* Pedro J. Frías ha señalado que, en vista del nuevo papel del Poder Ejecutivo y su interacción con los entes locales, “se debe buscar la participación de los Estados particulares en el seno mismo de la administración federal”.⁴³⁷

El fundamento de tal exigencia viene dado en virtud de que, si el presidencialismo tiene como característica la nulificación o al menos el deterioro de los demás poderes, incluyendo significativamente al Legislativo, la función de la representación de los estados federados en los

434 VV.AA., *op. cit.*, nota 217; Soberanes, *op. cit.*, nota 217, p. 82.

435 Artículo 76, fracciones V y VI. Carpizo, *op. cit.*, nota 232, pp. 509-515. Las razones por las que deber ser reformada dicha fracción en Cárdenas, *op. cit.*, nota 107, pp. 208-209.

436 Carpizo, *op. cit.*, nota 302, p. 198. Sobre las formas no institucionales para remover a un gobernador, *vid.* González Oropeza, *op. cit.*, nota 388, p. 268, y Granados Chapa, Miguel Ángel, “Elecciones de gobernadores”, en González Casanova, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, *cit.*, pp. 283 y ss.

437 Frías, P. J., *op. cit.*, nota 430, p. 281.

órganos federales (que tradicionalmente se realiza en las Cámaras altas compuestas por la representación territorial, o sea, el Senado en el caso mexicano) no se produce de manera eficiente y con los resultados deseados, de modo que tal representación debe darse también en el seno del Poder Ejecutivo: “las fórmulas de participación de los Estados particulares pueden variar entre la consulta y la voz y voto en las decisiones, pero como integrantes del órgano administrativo”.⁴³⁸

Para corregir la dependencia económica, el mismo autor propone tres pasos: a) “fortalecer la esfera de reserva de los tributos de propia recaudación”; b) “coparticipar en un sistema que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automaticidad de la percepción y la justicia interregional”, y c) “poner a cargo del tesoro nacional, mediante aportes obligatorios, las repercusiones negativas de la política nacional en los presupuestos de los Estados y los municipios”.⁴³⁹

Diego Valadés ha señalado que, junto con los recursos, deben transmitirse también las funciones,⁴⁴⁰ corroborando la idea de la estrecha interdependencia entre ambas variables.

B. *Representación de los Estados en el órgano legislativo federal.* Una solución quizá más tradicional que la anterior puede ser la de involucrar de forma más estrecha al Senado en su papel de Cámara de representación territorial, es decir, convertir al Senado en un factor de equilibrio político entre el Estado central y las entidades federativas, aumentando la presencia de estas últimas en aquél.

En concreto, puede ser interesante tomar como ejemplo el Reglamento de Senado español, en donde se ha creado una “Comisión General de las

438 *Ibidem*, p. 282.

439 *Idem*. En Estados Unidos, donde los estados también afrontan dificultades económicas, se ha propuesto un poco preciso retorno a los “primeros principios” del federalismo para solucionar los déficits y las deudas de los mismos. Laslovich, *op. cit.*, nota 275, pp. 195-196.

440 Valadés, “Prólogo”, en Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 241, p. XIV; en el mismo sentido, Gamas Torruco, *op. cit.*, nota 426, pp. 87 y 89. Aunque bastante acertado, este argumento no parece tener en cuenta que al que pertenece el radio de acción más amplio en México —sin contar el ámbito tributario obviamente— es a los estados no a la Federación (según la técnica de distribución de competencias de los artículos 73 y 124 constitucionales que ya se ha explicado), por lo que la meta es la de homologar “atribución de competencias” con “disposición de recursos”, sin que para ello sea necesario, me parece, modificar el actual sistema de distribución competencial. Algunas propuestas de cambio al sistema constitucional de distribución de facultades legislativas en materia de impuestos pueden verse en Mijangos Borja, Ma. de la Luz, “Federalismo fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 84, septiembre-diciembre de 1995, pp. 1,075-1,090.

Comunidades Autónomas” (artículo 49.3),⁴⁴¹ la que tiene amplias facultades en temas relacionados con las autonomías territoriales (artículo 56). Sobresale, entre otras, la posibilidad de que los presidentes de las distintas comunidades autónomas o alguno de los miembros de sus respectivos Consejos de Gobierno pueda intervenir en las sesiones de la citada Comisión (artículo 56 bis 2.2.); de hecho, la Comisión puede reunirse a petición de los Consejos de Gobierno de las comunidades (artículo 56 bis 3).

El efecto potenciador que tendría el poder escuchar a los gobernadores de las entidades federativas o a los miembros de sus gabinetes en el Senado, donde podrían debatirse ante la opinión pública nacional y no meramente local temas de interés para la relación entre el Estado y las entidades federativas, creo que podría contribuir a reforzar la presencia de éstas en el diseño de las políticas públicas nacionales, así como a mejorar el diálogo dentro del propio Senado, que de esa forma recuperaría un poco la nula representatividad que hoy día tiene de las entidades federativas en el órgano legislativo del Estado central.

C. *Un nuevo federalismo*. Algunos autores han propuesto un cambio en la concepción del propio federalismo, ya sea a través de un mayor acercamiento al federalismo cooperativo⁴⁴² en sustitución del federalismo dual que existe en la actualidad (solución que en parte ya se ha ido adoptando en diversas reformas constitucionales que han introducido un mayor número de materias concurrentes en el artículo 73),⁴⁴³ ya sea por un federalismo no territorial que permita tomar en cuenta la diversidad étnica del país.⁴⁴⁴

D. *Administración de justicia*. En cuanto al mejoramiento de la homogeneidad entre las entidades federativas y sobre todo como medida para mejorar el servicio de administración de justicia, sería bueno regular de forma unitaria ciertas materias claves en la convivencia ciudadana. Me refiero concretamente a la legislación civil y penal y a sus respectivos ordenamientos procesales. El tener en México treinta y dos Códigos Ci-

441 Para las comisiones “ordinarias” del Senado mexicano, *vid.* el artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

442 Sobre la noción de “federalismo cooperativo”, Alberti Rovira, *op. cit.*, nota 240, pp. 343 y ss.; Vogel, *op. cit.*, nota 238, pp. 666-669, y, para el caso de Estados Unidos, Elazar, Daniel J., “Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada”, en Hernández Chávez, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, 1996, p. 159.

443 Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 356, pp. 298-301, y Aguilar Villanueva, *op. cit.*, nota 230, pp. 150-151.

444 Cárdenas, *op. cit.*, nota 107, pp. 212 y ss., y Gamas Torruco, *op. cit.*, nota 426, p. 87.

viles, treinta y dos Códigos Penales y otros tantos Códigos Procesales ha producido una maraña normativo-territorial en la que es muy difícil, si no imposible, orientarse con certeza.⁴⁴⁵ Ello provoca que en la práctica se presenten casos verdaderamente absurdos y difíciles de comprender, como, por ejemplo, el hecho de que una conducta sea considerada delictuosa en una entidad federativa y no lo sea en la entidad vecina, con lo cual una misma conducta tiene efectos muy distintos dependiendo, a veces, de una pequeña oscilación territorial de la persona que la lleva a cabo. Y los ejemplos pueden multiplicarse, no solamente en materia penal.

Una unificación de los códigos mencionados no mermaría el federalismo y la autonomía de los estados si, por ejemplo, se encargara su aplicación a los órdenes jurisdiccionales locales. Lo que debe primar es la claridad de la legislación, que es un valor que en países como México debe tenerse incluso más presente que en otros, pues cualquier complicación técnico-jurídica innecesaria suele revertir en perjuicio de aquellos estratos sociales que menos acceso tienen a buenos servicios de asistencia jurídica; tales estratos, sobra decirlo, se identifican plenamente con la gente de menos recursos.

No hay que olvidar que, en su esencia, el federalismo supone un intento por racionalizar el poder, lo cual no significa llevar a cabo un reparto competencial sin más, sino, sobre todo, poner todas las estructuras del poder al servicio del ciudadano a su alcance.⁴⁴⁶ Aunque parezca paradójico, el federalismo mexicano —y la gente, razón última de ser de las instituciones— saldría muy beneficiado con un proceso centralizador, como el que implica otorgar la facultad exclusiva para legislar a la Federación en las materias mencionadas.⁴⁴⁷

E. Fortalecer los municipios. Una vía muy importante de fortalecimiento y reconocimiento de la diversidad geográfico-política del país,

445 *Cfr.*, desde hace décadas, la posición de Elola, Javier, "El derecho comparado y la unificación de la legislación civil mexicana", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. VIII, núm. 31, julio-septiembre de 1946; Carrancá y Trujillo, Raúl, "Hay que unificar nuestros códigos penales", *Revista de derecho penal*, San Luis Potosí, México, año I, núm. I, 1941, y Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Unificación de códigos procesales mexicanos, tanto civiles como penales", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 37-40, 1960.

446 Como dice Hans Peter Schneider, el principio del Estado federal "contribuye a una mayor claridad, articulación y aproximación al ciudadano en la formación de la voluntad política, fomentando a su vez la vida democrática". Schneider, *op. cit.*, nota 196, p. 39.

447 Carpizo señala que el problema no es jurídico, sino político y que la centralización de los códigos no perjudica al sistema federal. Carpizo, *op. cit.*, nota 287, p. 146.

complementando lo anterior, puede ser la de dotar de mayores medios y recursos a los municipios, que aunque se encuentran muy bien regulados teóricamente por el artículo 115 constitucional, no juegan un papel relevante dentro del entramado institucional del país, salvo contadas excepciones.⁴⁴⁸ Tal vez habría que replantear los términos en que opera en México el principio de subsidiariedad que debe existir en todo Estado federal; esto es, comprender debidamente que “aquello que puedan acometer eficazmente las comunidades más pequeñas y subordinadas no debe ser tarea de la comunidad más amplia y supraordinada”.⁴⁴⁹

F. *Reforma política.* A nivel político, la mayor autonomía de los estados respecto al centro pasa por una reforma electoral semejante a la que se ha mencionado para la Federación. La finalidad es crear un sistema de elecciones fiable y que proporcione certidumbre en los resultados, de forma que se eviten los conflictos poselectorales que tantas intervenciones presidenciales ilegítimas demandaron en el periodo 1988-1994.⁴⁵⁰

Si junto a lo anterior pudiera crearse una red de partidos políticos locales fuertemente representativos en algunos estados (de forma parecida a como operan los partidos nacionalistas en España), podría disminuir el intervencionismo centralista en las cuestiones políticas de los estados.⁴⁵¹ Jorge Madrazo coincide con la opinión sobre la necesidad de crear y fortalecer los partidos políticos locales o regionales en México; dicho autor señala que los partidos políticos locales cuentan con ventajas relativas respecto de los partidos de alcance nacional, “por tener una mejor posibilidad para comprender los problemas del estado y del municipio, y tener en todos sentidos una más estrecha vinculación con los electores”.⁴⁵²

Éstas son sólo algunas de las muchas propuestas que pueden hacerse sobre el tema, que por lo demás ha sido y sigue siendo objeto de constantes debates tanto en sede doctrinal como en discursos y proclamas políticos.

448 Algunas propuestas para vigorizar a los municipios se pueden ver en Cárdenas, Jaime F., “La construcción de una cultura política democrática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, pp. 799 y ss.

449 Vogel, *op. cit.*, nota 238, p. 623.

450 Lujambio, *op. cit.*, nota 241, pp. 48-49. Un paso importante en el sentido mencionado se ha dado, al menos formalmente, con la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996, especialmente por lo que respecta a los cambios introducidos en el artículo 116.

451 Sobre la relación entre partidos políticos y federalismo, Friedrich, *op. cit.*, nota 232, pp. 394-395, donde se señala el paralelismo que existe en los países federales entre la organización de los partidos y la organización gubernamental misma.

452 Madrazo, J., *op. cit.*, nota 362, p. 115.

De este breve repaso sobre algunos de los factores que alteran la vida constitucional mexicana puede colegirse el enorme esfuerzo que México debe hacer para convertir su Constitución en una norma de aplicación cotidiana. No en una norma que jamás y por ningún motivo sea violada, lo cual sería utópico,⁴⁵³ pero sí en una norma mínimamente respetada por los poderes públicos —y con el interés porque sea respetada de parte de los grupos que ejercen el poder real desde el sistema social—, que en verdad sirva para dar estructura y cohesión a un país que se encuentra en un proceso de permanente cambio y en el que está surgiendo un pluralismo social imparable y lleno de contradicciones difíciles de resolver.⁴⁵⁴

Sobra decir que el efectivo cumplimiento de las normas constitucionales no va a provocar, sin más, que México sea de pronto una nación próspera y rica, en la que no existan las desigualdades sociales y la pobreza. La Constitución es solamente un instrumento para que los hombres puedan convivir en libertad, bajo la premisa de la dignidad irrenunciable de todos. Un instrumento fundamental si se quiere, pero no una fuente de resolución de todos los problemas. La Constitución, en este sentido, puede y debe ser un marco de convivencia suficientemente amplio —para usar las palabras del Tribunal Constitucional español— para que dentro de él y respetando siempre los derechos fundamentales, puedan desarrollarse las políticas públicas que, ellas sí, combatan las terribles carencias que afectan a la población mexicana. Ésa y no otra, según entiendo, es la función de una Constitución democrática.⁴⁵⁵

453 Tenía razón Georg Jellinek cuando en 1906 escribía que “hoy sabemos que las leyes pueden mucho menos de lo que se creía todavía hace un siglo, que expresan siempre, únicamente, un deber ser cuya transformación en ser nunca se consigue plenamente porque la vida real produce siempre hechos que no corresponden a la imagen racional que dibuja el legislador [...]”. Jellinek, *op. cit.*, nota 166, p. 6.

454 “Nuevas clases, capas y sectores sociales emergen, sobre todo en las ciudades, en coexistencia y entrecruzamiento con otras de tipo tradicional. Se generalizan las situaciones y dinámicas complejas, bajo determinadas contradicciones”. Kaplan, *op. cit.*, nota 149, p. 111, y Carpizo, *op. cit.*, nota 375, pp. 1,230, 1,232-1,233.

455 *Vid. Zagrebelsky, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, cit.*, nota 1, pp. 13 y ss.