

# NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y EL SISTEMA POLÍTICO

Francisco VALDÉS UGALDE

SUMARIO: I. *Razones para el cambio constitucional.* II. *El problema federal.* III. *Reforma del régimen y del sistema.*

## I. RAZONES PARA EL CAMBIO CONSTITUCIONAL

En el origen histórico del constitucionalismo hay dos pilares fundamentales que le dieron y dan su razón de ser: la limitación al ejercicio del poder y la producción de bienes y servicios que ningún particular o asociación que no sea el Estado pueden producir. Ejemplo de lo primero es el ascenso de los reclamos y las luchas por desprender las esferas privadas de los individuos del arbitrio del monarca, constituyendo, mediante la formulación de reglas explícitas y obligatorias, usos que al convertirse en costumbres inveteradas adquirieron universalidad en los derechos individuales ante la autoridad y cambiaron el eje de la soberanía del dictador al ciudadano.

Por lo segundo habla el hecho de que asuntos como la defensa de un Estado, la seguridad de la población, los servicios de salud, la promoción y dirección de la actividad económica, etcétera, son asuntos de los que las sociedades difícilmente pueden hacerse cargo sin la intervención del Estado que por razones de escala, volumen de recursos, concentración de autoridad y fuerza, y capacidad de coordinación administrativa sigue compitiendo con

éxito en la provisión de estos bienes y servicios indispensables para el funcionamiento de la sociedad.

Por lo regular, estos dos grandes subconjuntos de acciones derivan de reglas que se contienen en las Constituciones. La peculiaridad distintiva de estas últimas es la de expresar los deberes individuales y colectivos como pactos políticos que obligan por fuerza y bajo amenaza de sanción.

La evolución del constitucionalismo incluye muchos elementos; entre ellos, las costumbres que tienen los pueblos para hacer y desarrollar sus Constituciones, las convenciones establecidas por ellas, los precedentes que se acumulan en la jurisprudencia de las cortes, las leyes ordinarias con implicaciones constitucionales, etcétera.

En México, como en cada país, hay una forma peculiar de combinar estos componentes. Tomaré el caso de los dos primeros, costumbres y convenciones, para ilustrar la significación y los problemas del cambio político. La parte orgánica de la Constitución mexicana establece en los artículos 39-41 la definición de soberanía, organización del Estado y formas fundamentales de ejercicio del poder. Desde luego, cuando se leen tales artículos se observa un fenómeno peculiar. El primero de estos artículos define que la soberanía radica en el pueblo y que éste tiene en todo momento el derecho a cambiar su forma de gobierno. El segundo establece la forma de gobierno (República representativa, democrática, federal...) y dispone que los estados de la Federación serán “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” ateniéndose en ello a la ley fundamental. Ninguno de estos dos artículos fue reformado desde 1917.

Por el contrario, el artículo 41 observa 5 modificaciones entre 1977 y 1996, etapa durante la cual se efectuaron las reformas políticas que reconfiguraron las reglas electorales que instituyeron el pluralismo político y la alternancia en el poder. Así como llama la atención que estos cambios al artículo 41 lo hayan hecho crecer en forma desmesurada, también es significativo que los dos artículos que le preceden no hayan sido modificados.

Esto se debe a la dinámica de las costumbres y las convenciones constitucionales prevalecientes en México. Si se contrasta la escueta y sencilla redacción original del artículo 41 con la actual, puede observarse que los actores que pactaron las reformas políticas del periodo reciente apelaron a que éstas quedaran plasmadas en el texto constitucional y no solamente en las leyes reglamentarias. El dato es relevante porque evidencia una gran desconfianza en que la legislación secundaria sea respetada. Por eso, para garantizar el sometimiento de quien ejerce el poder al nuevo pacto político, se ha buscado introducir los derechos de los partidos y los ciudadanos en el texto constitucional sin que, en estricto sentido, esto tenga un estricto sentido jurídico constitucional. Y lo que pasó con el artículo 41 ocurrió también con los artículos 3o., 73, 115 y 116, por mencionar solamente algunos casos fundamentales.

El sentido de esta costumbre de *constitucionalizar* los derechos como recurso límite para controlar el poder proviene de que la confianza del Constituyente originario en que la estipulación *básica* de los pactos tuviera vigencia, fue defraudada por las prácticas políticas reales. El *sistema* político que se desarrolló después de 1917 se separó poco a poco del *régimen* constitucional que debía gobernarlo. Así, el poder de la Presidencia creció hasta hipertrofiarse en una dilatada administración pública federal, se formó un partido que monopolizó prácticamente toda la representación nacional y que le dio al presidente de la República el poder de designar gobernadores, senadores, diputados y hasta legisladores locales y presidentes municipales, así como a su sucesor para el siguiente periodo sexenal.

No obstante, el sistema prevaleciente, que hemos dado en llamar de presidencialismo de partido hegemónico, no modificó el régimen constitucional descrito en los artículos 39 y 40. La soberanía popular y la República representativa, democrática y federal se mantuvieron, al menos formalmente. Pero si se atiende a otros artículos de la misma Constitución, se observa con toda cla-

ridad una acción de superposición del sistema sobre el régimen, que produjo una grave deformación del proceso político del país.

Dos casos pueden ilustrar el fenómeno. En su redacción original, los artículos 115 y 116 que regulan a los estados de la Federación contenían disposiciones muy sencillas que, entre otras cosas, respetaban cabalmente lo dispuesto por el artículo 40, en el sentido de que las entidades federativas fuesen “libres y soberanas” en todo lo concerniente a su régimen interno, ajustándose a la Constitución general. Con el paso del tiempo las modificaciones fueron haciéndolos crecer en una metástasis que limitó cada vez más el margen de decisión de los órganos de gobierno de las entidades y los municipios. Entre otras limitaciones fundamentales se prohibió, contra la idea original de 1917, la reelección continua de legisladores y presidentes municipales y se homogeneizó el régimen municipal en todo el país, a pesar de que la heterogeneidad de las localidades ameritaba aplicarlo con flexibilidad.

El segundo caso es el del propio artículo 41, ya referido arriba. Las reformas políticas que fueron haciéndose en medio de la desconfianza política exigieron la *constitucionalización* de los acuerdos que permitieran volver a establecer un sistema político acorde con el régimen constitucional. La evolución del artículo 41 para regular a los partidos y el sistema electoral muestra que los actores políticos consideraron que sólo mediante garantías constitucionales podría realizarse la transformación del presidencialismo de partido hegemónico.

Así, las costumbres y convenciones constitucionales que afianzaron la subordinación del régimen formal al sistema real empiezan hoy a recorrer el camino inverso para hacer valer el gobierno del régimen constitucional sobre el sistema político.

Veamos con más amplitud el problema federal en la Constitución.

## II. EL PROBLEMA FEDERAL

Desde su nacimiento como país independiente, México se ha debatido entre un régimen federal formalmente establecido en sus

Constituciones y un centralismo que ha predominado en las prácticas de gobierno. Esto quedó evidenciado al menos desde la célebre polémica entre Miguel Ramos Arizpe, que abogaba por la división territorial del país en entidades federativas, y fray Servando Teresa de Mier que con realismo político argumentaba que trescientos años de centralismo colonial y metropolitano eran insuperables por la mera copia del régimen federal descubierto por la Constitución estadounidense de 1787.

Podemos decir en perspectiva histórica que, a su manera, ambos puntos de vista se impusieron a la postre. El de Ramos Arizpe porque nuestra Constitución adoptó desde entonces y reprodujo con variantes en el Acta de 1847 y la carta de 1857 (a pesar de las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843), así como en 1917 un modelo de gobierno federal. El de Teresa de Mier porque su visión de los obstáculos que se impondrían al federalismo por la inercia de las realidades y las voluntades políticas del centralismo no pudo ser más exacta en su prolongación doblemente secular.

A diferencia de los Estados Unidos, el caso de México se presenta como su precisa inversión. Al echar raíces como nación en un archipiélago de sociedades provinciales distintas entre sí, los estados *decidieron* unirse en un movimiento de la periferia al centro (de ahí lo de “Estados Unidos”), en una federación con una clara distribución de competencias y niveles de poder, entre cuyas características estuvo (y sigue estando) una fuerte polaridad local frente al gobierno federal. Inversamente, México partió de una unidad fuertemente centralizada, intentando afirmarse como nación del centro hacia la periferia y, al adoptar el modelo federal, inició una lucha que continúa hasta ahora, casi dos siglos después, para afirmar en la práctica lo que imprimió sobre el papel en sus Constituciones.

Hoy se enfrenta un gran reto para hacer pasar al régimen político a una etapa en la que el federalismo se concrete en la realidad y haga posible el espíritu original de la intención federalista de nuestras Constituciones, para facilitar un mejor desarrollo econó-

mico y social. Sin embargo, los obstáculos para llegar a esta meta son, por desgracia, muy grandes y arraigados como para postular una visión ingenua de las posibilidades reales del federalismo en México. Veamos algunos de estos obstáculos.

En primer lugar, sobresale la *inercia* del presidencialismo de partido hegemónico que, si bien ya no es vigente, hizo posible facilitar a la Presidencia de la República las facultades implícitas de controlar, a través del “partido muy dominante”, los ejecutivos estatales, las legislaturas, las magistraturas y la mayor parte de los municipios del país.

Si bien esta situación ha cambiado significativamente en los últimos años, el saldo acumulado de la fórmula política del autoritarismo mexicano se refleja en una desmesurada administración pública centralizada, que ocasionó que el presidente fuera identificado con la Federación e incluso con la nación misma. En lugar de presidir la Unión, el presidente se convirtió en jefe de la administración pública federal.

El control político sobre las entidades federativas facilitó la traslación de potestades de estados y municipios a una administración pública federal centralizada y paraestatal, que operó en la práctica como sucedáneo de competencias que, en teoría, podían haber estado en manos de los estados y los municipios. El problema de la distribución fiscal (recaudatoria y distributiva), que ocupa un lugar tan central en el debate de hoy, no es sino una secuela de la herencia de la revolución y, sobre todo, la pos-revolución.

Pero el fenómeno centralista tuvo su otra cara, su lado positivo. ¿Alguien se atrevería a afirmar que sin esa centralización, cristalizada en el predominio económico de la inversión pública sobre la privada, hubiera sido posible cubrir la brecha del subdesarrollo económico significada en la incapacidad del capital privado para jalar al país tras de sí? No creo de verdad que alguien en sus cinco sentidos pudiera hacerlo, mucho menos observando los datos fríos de la evolución económica nacional. Las tasas de crecimiento sostenido a lo largo de casi cuatro décadas

son inexplicables sin ese énfasis de la inversión pública dirigida centralmente en el proceso de sustitución de importaciones.

De hecho, éste es uno de los problemas a los que deberá responder un nuevo federalismo, pues si la inversión pública centralizada, a la vieja usanza, se fue para no volver más, ¿cómo se las arreglará un país federal y descentralizado para cubrir la brecha tradicional del subdesarrollo entre el escaso volumen y destino de la inversión privada y las ingentes necesidades de la sociedad? Por ahora, esta pregunta no tiene respuesta y la realidad inmediata hace temer que la diferencia de capacidades fiscales entre los estados del norte más desarrollados y los del centro y sur más pobres no puedan compensarse mediante transferencias que los estados del norte son cada vez más reacios a aceptar.

Igualmente, las frecuentes crisis económicas de nuestra historia reciente son inexplicables sin el retiro del Estado de la producción y la baja capacidad del capital privado para irradiar los beneficios del crecimiento más allá del abultamiento de las bolsas empresariales. Este factor endémico de nuestra vida económica hace aún más temible que el federalismo que quisiéramos construir se vea carcomido por la ausencia de dirección de los agentes que pueden darle sentido y orientación al desarrollo económico.

Desde luego, es imposible mirar atrás sin paralizarnos. El futuro ya no está en un Estado que perdió en la obesidad el sentido de su papel en la conducción del desarrollo. El régimen político fue incapaz de transformarse al ritmo necesario para dar paso a una descentralización de facultades que permitiera la maduración de los estados para conducir sus propias economías regionales. Ese es hoy uno de los principales objetivos del federalismo y, dado el orden fiscal que prevalece, es al menos razonable dudar que pueda conseguirse.

Ahora bien, la tensión política para hacer realidad el federalismo brota del pluralismo ya encarnado en las estructuras de gobierno, tanto en la composición de los tres poderes de la Unión, como en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, esta nueva

realidad implica un proceso constitucional de nuevo tipo e inverso al que le precedió, uno que desmantele las reglas que favorecieron el centralismo presidencialista y ofrezca otras que permitan la democracia y el federalismo.

Un ejemplo de lo que se requiere hacer lo ofrece la flagrante contradicción entre los artículos 40 y 115 constitucionales, y se trata solamente de un botón de muestra. De acuerdo con el artículo 40 “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos *en todo lo concerniente a su régimen interior*; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Este artículo no ha sido modificado ni una sola vez desde que fue aprobado con 169 votos a favor y sin debate alguno el 22 de diciembre de 1916. Pues bien, el artículo 115 (que ha sido reformado 11 veces desde entonces) estipula, hasta en los menores detalles, cuál debe ser el régimen municipal (al grado de incluir que deberán ocuparse ¡del rastro!), estableciéndolo uniforme para todos los municipios del territorio, a pesar de sus profundas diferencias en extensión, población, recursos o región, contraviniendo el espíritu y la letra del artículo 40 que ordena dejar en manos de los estados y sus poderes la facultad de ser libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interno. Lo mismo pasa con el artículo 116 que, contra lo escrito por el Constituyente, evolucionó hasta imponer a las entidades federativas normas generales que impiden el ejercicio de la libertad señalada por el artículo 40.

El 29 de abril de 1933, se agregó un segundo párrafo al artículo 115, mismo que prohibió la reelección inmediata en los ayuntamientos y en las legislaturas estatales. El 6 de diciembre de 1977 se dispuso adicionar la fracción III para establecer la representación proporcional en las legislaturas de los estados y en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes; en 1986 esta disposición se extendió a todos los municipios.

En el proceso de sucesivas reformas el artículo 115 pasó de ser una disposición sencilla y sensata a convertirse en un regla-

mento detallado de aspectos fundamentales del régimen interno de los estados. Precisamente lo que, por el contrario, el artículo 40 disponía debía normarse con base en la libertad y la soberanía de los mismos.

Debe regresarse al espíritu federalista original y levantar las prohibiciones que impiden que los estados se den a sí mismos su régimen interno con las variantes que consideren pertinentes, siempre dentro del marco general de la Constitución general de la República. Debe terminar la farsa que les da primero una libertad y a continuación se las quita.

### III. REFORMA DEL RÉGIMEN Y DEL SISTEMA

Mientras en el periodo anterior a las reformas políticas de 1977-1996 el régimen constitucional fue subordinado por un sistema político que neutralizó y revirtió la letra y el espíritu de la Constitución política, de esas fechas en adelante y sobre todo con los cambios de composición de fuerzas en el Congreso en 1977 y la alternancia en la presidencia en 2000, ha empezado a recorrerse el camino inverso: ajustar el sistema político al régimen constitucional. A ello quiero referirme para completar lo dicho hace ocho días.

Este ajuste entre régimen y sistema implica cambios tanto en el sistema político como en el régimen constitucional. No puede esperarse solamente que la Constitución vuelva a su texto de 1917. Como muchos han observado, la Constitución ha sido cambiada en múltiples ocasiones, a veces con resultados positivos, a veces con resultados negativos. Y deberá ser cambiada de nuevo para responder a los retos que implica la nueva realidad política.

Por eso, una consecuencia de este segundo proceso de ajuste del sistema político a la norma que debiera regirlo es y será el cambio constitucional para sentar las bases de un régimen renovado que si bien tiene su origen en la Constitución de 1917, requiere de una actualización profunda para responder a los retos

de un presente imaginado pero no realizado por las generaciones que le dieron cuerpo a nuestra carta magna.

Este desfase entre lo que parece haber privado como ideal político en el Constituyente de 1917 y la realidad efectiva de *modus operandi* del sistema de gobierno, se originó en la separación entre las normas fundamentales y los usos y costumbres a los que respondían los actores reales. Como sabemos, esta separación viene de lejos, se hunde en el pasado colonial, se hereda en el México independiente y se transmite hasta finales del siglo XX. Desde el punto de vista de su dimensión política (dejando de lado los aspectos culturales y sociales que le acompañan), esta separación puede sintetizarse como el divorcio entre los acuerdos y pactos reales que orientan la vida política y las normas expresas a las que debieran ajustarse.

El reclamo democrático que aparece y crece de 1968 en adelante, seguido de las reformas políticas que le dieron cuerpo y realidad a un nuevo sistema electoral y de partidos, contiene en su significado profundo la aspiración de la mayoría ciudadana a establecer de una vez por todas un Estado de derecho en el que la conducta de los actores y del sistema político en su conjunto se ajusten a las normas que constituyen los valores y acuerdos políticos fundamentales de la sociedad mexicana y que son o deben ser explícitos en la Constitución.

La agenda es enorme. El desfase referido afecta por igual a los derechos humanos, a los derechos individuales y a los sociales; a las obligaciones del gobierno frente a la sociedad, a la relación entre municipios, estados y Federación. Ni hablar de los derechos de las minorías y los grupos que requieren de atenciones especiales, capítulo especialmente descuidado en el derecho mexicano.

Ante el llamado que diversos actores han hecho para establecer consensos básicos que cubran esta agenda, parece reinar el desconcierto entre aquellos que, precisamente, deben llegar a tales acuerdos para hacerlos realidad. Pareciera que la perplejidad adquiere carta de ciudadanía ante el vacío que provoca el con-

traste entre lo alcanzado y lo pendiente. Entre los partidos políticos y los agentes gubernamentales fundamentales en todos los niveles hay quienes parecen aún no creer que de verdad se han fincado ya las bases de una verdadera democracia y que los gobiernos municipales, estatales y federal, que las legislaturas de los estados al igual que la composición de los miembros del Congreso de la Unión son, con pocas excepciones, producto auténtico del voto libre.

A pesar de este anonadamiento de las fuerzas políticas, puede decirse que la larga etapa de luchas políticas por conquistar el sufragio efectivo en su esencia ha concluido, y que debe ser coronada con un conjunto de reformas que hagan realidad el Estado de derecho pleno. Si el país no es conducido hacia esta segunda etapa de reformas políticas, la democracia conquistada se mantendrá endeble. Para decirlo en otros términos, la sociedad política debe entrar con decisión y claridad en un proceso de cambio institucional (y constitucional) que vaya más allá de las reformas electorales ya obtenidas y se ocupe de una agenda nacional que revierta los usos y costumbres de un sistema político que también, en su esencia, ha desaparecido. Debemos asegurarnos que la historia no se repita y para ello requerimos de un Estado renovado que cumpla con sus funciones esenciales bajo condiciones de actualización y vigencia plena del derecho.

Una reforma del Estado a la altura de las circunstancias requiere de la disposición de las fuerzas dirigentes del país para reconocer su papel en la atención de los grandes problemas nacionales. El Estado mexicano del siglo XX decayó e hizo crisis porque sus fórmulas para cumplir sus dos tareas esenciales dejaron de ser eficientes y funcionales respecto de las demandas de la sociedad que gobernaba. Como señalé arriba, estas dos funciones esenciales del Estado, plasmadas en todo régimen constitucional, son la limitación de la autoridad y la producción de bienes públicos que ningún particular puede proporcionar a la sociedad en la escala requerida. Ambas funciones no tienen otra

finalidad que coadyuvar al bienestar social, tal y como lo entiende la sociedad en un periodo dado.

Se ha logrado ya una reforma del Estado en la limitación de la autoridad del poder, antes discrecional, para moldear o violentar la voluntad popular expresada en las urnas. Pero está pendiente la construcción de nuevas fórmulas para hacer transparente la función de gobernar, equilibrar a los poderes de la Unión, dar paso a un federalismo que devuelva a los estados y municipios la capacidad de gobernarse a sí mismos dentro del pacto constitucional. Está pendiente hacer frente a tareas como la redefinición del papel que las instituciones de gobierno (federal, estatal y municipal) deben jugar en la dirección de la economía para ofrecer soluciones a los problemas de marginación, pobreza, desigualdad y al bajo desempeño económico nacional. En fin, es necesario poner a la política sobre la tierra y pasar de la reforma electoral a la del régimen político; ofrecer soluciones a los problemas económicos, sociales y culturales que no se agotan en la política y a los que la democracia se debe.

Los usos y costumbres que caracterizaron el divorcio entre las normas escritas y la realidad deben ser erradicados. El pluralismo político garantizado por el nuevo sistema electoral tiene la palabra. O sale de su encierro en la desconfianza y logra construir puentes de cooperación efectiva para servir al país o será visto con ánimo decepcionado por una ciudadanía que ha construido grandes expectativas sobre los logros alcanzados gracias a ella misma. Y no hay otra forma de hacerlo que buscando consensos fundamentales y compitiendo entre partidos para cumplir con las asignaturas pendientes.