

# CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA Y RÉGIMEN PRESIDENCIAL. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

José GAMAS TORRUCO

SUMARIO: I. *El “antiguo régimen”*. II. *El cambio*. III. *La transición y lo social*. IV. *Las reformas constitucionales*. V. *El comportamiento de los actores políticos*. VI. *Las reformas urgentes*.

En julio de 2000, en las elecciones federales más confiables que registra la historia de México, el sistema político que rigió durante siete décadas fue rechazado por el electorado y cambiado por otro de perfiles aún indefinidos.

A un año de tales hechos es inevitable un análisis. Importantes sectores académicos y políticos lo están realizando en forma permanente. Como constitucionalista, mi enfoque se centra en el cuadro normativo; cómo se alcanzó; el papel que desempeñó en el cambio; la naturaleza y alcances de la transformación planteada; la tensión ente las normas vigentes y las conductas de los principales actores políticos, individuos, grupos, así como del gran conjunto de la sociedad mexicana, y las reformas más urgentes que, dentro del marco de la reforma del Estado mexicano, es indispensable realizar, dados los actuales comportamientos individuales y sociales.

## I. EL “ANTIGUO RÉGIMEN”

Durante setenta años, la Constitución de 1917 fue la estructura formal de un poder presidencial centralizado y extenso, fortalecido por la hegemonía de un partido político, cuya omnipresencia, apoyada por el gobierno, y su multifuncionalidad permitieron el dominio de la vida política nacional. El sistema así configurado demostró una extraordinaria capa-

ciudad de absorción de los diversos estratos de la sociedad y la renovación periódica de la elite política, así como la limitación del poder unipersonal a seis años, bajo la regla estricta de la no reelección. El ideario del sistema se centró en el cumplimiento de los postulados de nacionalismo económico y justicia social que contiene la Constitución de 1917. Los métodos para lograrlo variaron. La normatividad constitucional adquirió carácter nominal frente al régimen electoral, la independencia entre los poderes y la estructura federal.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) se origina en un acuerdo de caudillos para renunciar a la fuerza, regirse por reglas institucionales no escritas y cumplir las promesas de mejora social pendientes que había hecho la Revolución de 1910, y sobre todo el movimiento constitucionalista de 1913. Más adelante se configura como una organización de masas obreras, campesinas y populares que permite el debilitamiento y luego la liquidación del militarismo y el afianzamiento de la autoridad presidencial. Se abre finalmente a todos los estratos sociales en un esquema proclamado de “unidad nacional” que favorece la formación de capital interno y protege el desarrollo industrial.

El sistema presidente-partido-gobierno alcanzó un alto grado de legitimidad; los cinco lustros que van desde 1940 hasta mediados de los años sesenta presenciaron una evolución extraordinaria de la economía mexicana, el mundialmente proclamado “milagro mexicano” que se tradujo en una afluencia económica sin precedentes. Las cifras de crecimiento de México en las décadas de los cincuenta y sesenta son de las más altas del mundo: del 6% al 7% del producto interno bruto, del 8% al 10% anual de la inversión privada. Se habla mundialmente del milagro mexicano.

Con tal éxito económico, verdaderamente inusitado, los beneficios alcanzaron a las clases medias y populares. El PRI fue el gestor, el articulador, receptor y selector de las demandas, así como el conductor de las decisiones. Se formó una cultura política de obediencia y lealtad. La burocracia administrativa se desarrolló y se nutrió con los más destacados profesionales de la clase media y el partido monopolizó el ejercicio de la actividad política.

Los extremismos políticos nunca tuvieron respuesta y, por el contrario, fueron rechazados. La verdadera oposición política la llevó a cabo por

la vía electoral el Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939. Las izquierdas institucionales se manifestaron siempre divididas.

El crecimiento poblacional redujo las posibilidades del aparato productivo y la insatisfacción de diversos sectores, los más activos pertenecientes a las clases medias. La clase media aumentó en número y educación y fue manifestándose cada vez más crítica.

El aparato productivo industrial, sobreprotegido, resultó deficiente, notablemente competitivo y mantenido sólo en función del mercado interno.

De una economía estable, basada en un reducido déficit fiscal, se pasó a un esquema de desarrollo fundado en un enorme gasto público deficitario cubierto por endeudamiento, sobre todo externo.

Las consecuencias fueron catastróficas. El llamado “populismo económico” trajo una secuela de inflación, devaluaciones monetarias y la necesidad de medidas correctivas que gravaron fuertemente a la población. El sistema fue perdiendo legitimidad. El político tradicional fue sustituido por el tecnócrata. El cisma de un grupo compacto de políticos frente a la inminente toma de las riendas por los técnicos fue el origen del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PRI perdió toda base ideológica. La economía mixta, el nacionalismo económico y la reforma agraria se enterraron en los libros de historia. Se dejó de hablar de justicia social. Se aplicaron las reglas del neoliberalismo como ideología sustituta.

El partido perdió, asimismo, su carácter gestor y agregador de demandas y su comunicación con los sectores populares.

La democracia era una exigencia interna abanderada por los partidos PAN y PRD. Ante los resultados cuestionados de la elección de 1988, el gobierno buscó y logró el apoyo del PAN; se lograron acuerdos informales electorales muchas veces al margen de los resultados reales; se les calificó como “concertaciones”; se buscaron nuevos interlocutores y se reconoció la personalidad jurídica de las iglesias, que negó el texto constitucional original.

Pero además, la democracia fue también una exigencia de la nueva economía de mercado. Las reformas fueron bienvenidas en el exterior. Se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y se obtiene el apoyo del gobierno de Estados Unidos de América y del Fondo Monetario Internacional en la crisis de 1994.

México nivela su presupuesto, abre su economía al exterior, las empresas estatales se privatizan, se retiran subsidios, se alienta el emprendimiento.

México ingresa al exclusivo club de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), club exclusivo de países industrializados.

Una revuelta indígena en Chiapas retorna al país a la realidad. Hay un problema no resuelto de pobreza y desesperanza que agobia a gran parte de la población.

De un sexenio a otro, el mantenimiento de un tipo de cambio artificial para contener la inflación; el aumento de costos de la industria por la presión de monetización del capital extranjero, en su mayor parte especulativo, que ingresó al país; asesinatos políticos, del candidato del PRI a la Presidencia de la República y posteriormente del secretario general del PRI, y la sublevación indígena de Chiapas propiciaron salidas de capital y una devaluación. De nuevo las necesarias medidas de reordenamiento de la economía que lastiman sobre todo a los sectores de bajos ingresos.

Sin embargo, el sistema fue siempre respondiente al cambio social, con singular pragmatismo, y generó prudentemente las transformaciones que consideró necesarias. A lo largo de todo el proceso la Constitución acrecentó su carácter normativo y a través de reformas que tuvieron eficacia real se lograron transformaciones.

## II. EL CAMBIO

El 2 de julio de 2000 se celebraron, según lo prescrito en la ley suprema, las elecciones presidenciales y las de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

En un proceso impecable fue electo Vicente Fox Quesada como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Era el candidato de la “Alianza para el Cambio”, coalición de partidos políticos alrededor del PAN, apoyada por una gran cantidad de grupos sociales formales e informales.

El Instituto Federal Electoral desempeñó las atribuciones que le otorgan la Constitución y las leyes, sin incidentes ni cuestionamientos. Las calificaciones respectivas se realizaron por dicho organismo y por el Tribunal Electoral, sin recibir impugnaciones.

El PRI reconoció apesadumbrado su derrota.

La votación fue diferenciada. “Alianza para el Cambio” obtuvo el 43% de los votos contra el 36% del candidato del PRI.

Pero el PRI conservó la mayor parte de las sillas curules en ambas cámaras, sin lograr mayoría en ninguna.

De las “encuestas de salida” realizadas resultan datos importantes:

El PRI mantuvo un número considerable de adeptos en casillas rurales y mixtas (con contenido rural), pero no suficiente para contrarrestar la diferencia adversa en las casillas urbanas con mayor concentración poblacional, donde la preferencia se manifestó claramente hacia “Alianza por el Cambio” (35% contra 22% del PRI).

En el grupo de edad de ciudadanos entre los 18 y 44 años (70% del padrón) el 43% votó por la “Alianza por el Cambio” y el 37% por el PRI. De los ciudadanos de 45 años o más, 43.7% por el PRI y 33% por “Alianza por el Cambio”.

Por lo que toca a escolaridad, las personas con educación primaria o sin instrucción votaron 48% por el PRI y 26% por “Alianza por el Cambio”. Las proporciones se invierten claramente en el caso de los ciudadanos con nivel secundaria o más: 49% por “Alianza por el Cambio” y 28% por el PRI.

De las personas con grado universitario, “Alianza por el Cambio” obtuvo el 60% contra el 22% del PRI, y de los estudiantes el 59% contra el 19% del PRI.

La población joven urbana manifestó su preferencia por “Alianza por el Cambio”, simpatía que se intensificó en la medida en que la educación del votante era mejor.

El disgusto en los sectores urbanos y mejor informados fue evidente. La idea del “cambio” sedujo, pese a que no se presentó un programa articulado de gobierno por parte del triunfador.

Influyó la personalidad carismática de Vicente Fox Quesada, quien convenció a la ciudadanía de ser capaz de lograr tal “cambio” en una intensa campaña que, a diferencia de las de sus opositores, fue inteligentemente planeada e impecablemente ejecutada.

La recurrencia de las crisis económicas percibida como ineficacia de los gobiernos y la secuela dolorosa para la población de las medidas correctivas fueron el ambiente familiar cotidiano en que crecieron mu-

chos, ahora jóvenes, en edad de votar, con los que jamás se estableció contacto.

Se le culpó de la corrupción arraigada y generalizada. Irónicamente, al combatirse, se puso en evidencia. Desafortunadamente se dieron casos recientes y además se manifestó un evidente favoritismo hacia ciertos sectores empresariales.

Los asesinatos políticos que se atribuyeron a pugnas internas del partido, el doble lenguaje y el rechazo a la arrogancia y autoritarismo de la nueva tecnocracia inclinaron el fiel de la balanza.

El PRI perdió a la juventud y a importantes sectores de la clase media.

El presidente Vicente Fox tomó posesión el 1o. de diciembre de 2000.

### III. LA TRANSICIÓN Y LO SOCIAL

1) Por transición política se entiende el proceso de cambio de un sistema a otro. Implica la generación en la sociedad de un conjunto de valores, creencias, expectativas y actitudes que concluyen en la necesidad de rechazar lo anterior y establecer algo nuevo.

2) La transición mexicana, como tal, es resultado del desarrollo de la clase media urbana que mantuvo azarosa interacción con el sistema presidente-partido-gobierno desde fines de la década de los setenta, en que sus expectativas comenzaron a verse insatisfechas y que pudo demostrar libremente su decisión en las elecciones mencionadas.

Las clases populares, en general, se mantuvieron fieles al sistema anterior.

3) Dada la claridad de los mensajes electorales y su cobertura mediática, es indudable que lo que se proponía no era una simple alternancia en el gobierno sino un cambio que implicaba: el rechazo a una concepción concentrada del poder político y ejecutada por una elite política que encontró el camino de la perpetuación; la repugnancia hacia un presidencialismo dominante; la necesidad del establecimiento de equilibrios a tal poder y un papel más relevante de los estados que conforman la federación mexicana.

Hubo un claro repudio a los viejos y por desgracia arraigados vicios de fraude electoral, control corporativo de organizaciones, autoritarismo, corrupción, manejos políticos ocultos (el poder invisible que describió Norberto Bobbio), políticas económicas ineficaces, un ritual político ri-

dículo y un doble lenguaje que ya no engaña. Vicios todos ellos atribuidos al “antiguo régimen”.

Con pleno conocimiento o sin él, todas estas demandas implicaban el cumplimiento cabal del texto constitucional.

De ahí que en todo el proceso la Constitución se haya sostenido y fortalecido en su eficacia.

Se consideró necesario un nuevo reclutamiento político y la necesidad de personalidades que se identificaron en figuras destacadas de partidos de oposición; también, la corrección de prácticas informales que desvirtúan el desempeño cabal de las instituciones.

Por último, el optimismo ingenuo de muchos votantes de que el cambio resolvería en alto grado y por sí mismo los graves problemas, particularmente económicos, que pesan sobre las generaciones presentes y futuras.

Las propuestas, en general, afectan en grado diverso los elementos fundamentales del sistema político. Por ello creo que es correcto hablar de transición en el sentido que hoy se está dando universalmente al término para referir lo que está ocurriendo en México.

4) La transición tiene importantes antecedentes en la flexibilidad que el sistema anterior mostró al ir adecuando el marco constitucional a nuevas realidades.

5) Favorecieron considerablemente a la transición los factores externos. El sistema económico internacional la exigía como una condición para la aceptación de México en la OCDE, para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y como uno de los pilares de la economía de mercado en su etapa de globalización, lo que dio a México un singular apoyo de Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

6) Fueron los partidos políticos, entonces en la oposición, los promotores y los articuladores de las demandas sociales de cambio en la última década. En dichos partidos políticos dominaban fuertes personalidades.

La “inteligencia” de derecha, centro e izquierda fue activísima y se manifestó favorable a través de los medios de difusión.

Poco actuaron organizaciones sociales de otro tipo dada la debilidad institucional presente de la sociedad en general.

Por ello las ganancias que obtuvieron los partidos políticos son considerables y en algunos renglones parecen excesivas: un sistema generoso

de financiamiento que está produciendo efectos disfuncionales; la exclusividad para hacer ejercicio del voto pasivo que sólo es procedente con candidaturas de partido, y el monopolio en el ejercicio de algunas acciones judiciales electorales.

7) La sociedad urbana mexicana se fortalece en todos sus subsistemas y adquiere mayor conciencia cívica, pero estructural e institucionalmente es todavía débil. Tiene una concepción ingenua, casi maniquea, de la política, débil conciencia de lo alcanzable dentro de lo deseable, atribución desmedida de todo lo negativo del sistema anterior y en consecuencia confianza excesiva en el cambio. Falta una tradición organizativa y participativa, hay inercia en la actitud pasiva y una actitud que atribuye una carga desmesurada de resolución de problemas atribuida al gobierno.

Hay mas conciencia en la exigencia de derechos que en la asunción y cumplimiento de obligaciones.

8) Aunque han quedado claros los señalamientos fundamentales respecto al sistema político, no hay claridad en la direccionalidad del cambio, es decir, hacia qué metas habrá de dirigirse el nuevo sistema político.

Ante la etapa que vive en la actualidad la sociedad civil que se autoidentifica y apenas comienza su organización como tal, el proyecto de nación era propuesta obligada de los partidos políticos. Ninguno de ellos tiene tal proyecto ni un camino señalado hacia metas concretas ni mucho menos una alternativa real al programa económico del capitalismo triunfante.

9) Los aspectos fundamentales del cambio, repito, se dirigen en realidad, primariamente, al cumplimiento de la Constitución que, a través de reformas, ha podido lograr textos con un enorme consenso.

#### IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Mucho se ha criticado negativamente y hasta ridiculizado el proceso de reforma constitucional en México por el número de ellas, que si se suma la alteración sufrida por cada artículo alcanzan 400.

Sin embargo, el proceso de reforma ha permitido tanto adecuar las normas a las transformaciones sociales ocurridas durante setenta años, en los que cambió la configuración del país, como realizar las que se consideraron necesarias. Los resultados son importantes en todos los órdenes: extensión de derechos humanos; establecimiento de un sistema

nacional de enseñanza; inclusión de un capítulo económico; creación del régimen financiero y de competencias del municipio; protección de los pueblos indígenas; principio y fin de la reforma agraria; implantación de un nuevo estatuto de las iglesias; autonomía del banco central, y construcción de un sistema de justicia constitucional.

Una de las mejores demostraciones ha sido el ajuste al presente cuadro constitucional que ha permitido la alternancia en el gobierno después de setenta años de dominio de un partido político.

Las primeras reformas datan de 1963 y se amplían en 1972; permitieron acreditar diputados “de partido” con un porcentaje mínimo de la votación nacional. Cobran vigor con visión singular en 1977: se introduce entonces el sistema mixto, conservando como base el principio tradicional de la mayoría en distritos uninominales, pero completándolo con la representación proporcional en distritos plurinominales; el sistema se extiende no solo a la Cámara de Diputados sino también a las legislaturas estatales, a los municipios y a los ayuntamientos.

Las reformas se consolidaron en 1983 con la conformación actual de la Cámara de Diputados y se limitó el número de diputados pertenecientes a un partido político. En pleno surgimiento del activismo político se llevaron a cabo las siguientes reformas en 1990, 1993, y 1996, las que conformaron definitivamente el sistema vigente.

El cuadro vigente es el siguiente:

## 1. *Sistema presidencial mexicano*

La Constitución vigente partió el equilibrio presidente-Congreso.

El cuadro constitucional en este aspecto no se ha modificado en lo sustancial aunque sí ha añadido importantes reformas que favorecen más el equilibrio.

### A. *Principios*

Existe separación entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Ejecutivo es un sólo individuo: el presidente, quien es él mismo un poder; el Legislativo es un cuerpo colegiado dividido en dos cámaras.

Cada órgano tiene sus propias competencias y las ejercita por separado, aun cuando se requiere la participación de ambos en algunas.

Ambos provienen de la elección popular, lo que da a cada uno su propia legitimidad sin que la de uno dependa de la del otro, porque ambos son resultados de la voluntad ciudadana expresada por separado. El presidente puede pertenecer a un partido, y la mayoría del Congreso o de una de las cámaras a otro.

Actualmente ningún partido político cuenta con mayoría en las cámaras. El PRI mantiene el mayor número de curules; le sigue el PAN, partido del Ejecutivo.

El Ejecutivo es el jefe de Estado y de gobierno, nombra y remueve libremente a los secretarios de despacho. Ni uno ni otros son responsables ante el Congreso de sus políticas a través de votos de desconfianza ni existe la facultad del Ejecutivo de disolver el Congreso.

El sistema presidencial, como también el parlamentario, exige una amplia colaboración entre ambos órganos para su eficaz funcionamiento. Este aspecto particular en nuestra Constitución fue señalado desde hace años en la doctrina constitucional mexicana por Héctor Fix-Zamudio y por Miguel de la Madrid.

## B. *Equilibrios*

La Constitución de 1917 estableció:

1) El presidente tiene la iniciativa, junto con los diputados y senadores y las legislaturas estatales, de las leyes que elabora el Congreso y el veto suspensivo de las mismas.

2) Los reglamentos del Ejecutivo deben apegarse estrictamente a la ley. La delegación legislativa y los decretos-ley no existen en el derecho constitucional mexicano. Las facultades extraordinarias para legislar se dan sólo en casos excepcionales.

3) Hay obligaciones informativas del Ejecutivo, principalmente la anual al iniciarse las sesiones del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, sobre el estado que guarda la administración pública. Diversas reformas han extendido obligaciones informativas a los secretarios del despacho.

Ninguna de estas obligaciones tiene como consecuencia “votos de censura” o “renuncia obligada” del gobierno, pero la difusión que al-

canzan ha permitido la publicidad del debate político y una necesaria información a la ciudadanía.

4) Los actos financieros del Ejecutivo, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y cuenta anual, requieren aprobación legislativa, la primera del Congreso y las otras de la Cámara de Diputados. Empréstitos, pago de la deuda nacional y ampliaciones presupuestales requieren también aprobación del Congreso.

El control del presupuesto no radica simplemente en hacer un balance gasto-ingreso. Al aprobar el monto asignado a las diversas partidas, el Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, analiza y aprueba la política económica del gobierno. Esta facultad ha adquirido relevancia particular en todos los Parlamentos y en los Congresos, incluyendo el nuestro. Hoy por hoy, es uno de los más sólidos equilibrios que el sistema presidencial tiene.

5) El Ejecutivo es el conductor de las relaciones internacionales. Sin embargo, los tratados requieren aprobación del Senado; el Senado tiene, asimismo, la facultad de analizar la política exterior.

6) También requieren la aprobación del Senado determinados nombramientos, que con esta condición tiene facultad de hacer: procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y personas que conduzcan el Banco central.

En determinados casos sólo propone y el Senado nombra: ministros de la Suprema Corte de Justicia, gobernador provisional en el caso de que hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado, designación de los magistrados de los tribunales de justicia agraria, y designación de sustitutos en caso de remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal.

7) Las cámaras tienen facultad de declarar si ha o no lugar a proceder penalmente cuando se impute un delito a un servidor público o para juzgar políticamente a los mismos en los casos que la propia Constitución prevé. Esto poco afecta al presidente que, “durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Pero sí se establece constitucionalmente responsabilidad penal, política (entendida ésta como violaciones a la Constitución) y administrativa a los secretarios de despacho y a toda persona que de-

sempañe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

8) Los actos del Ejecutivo, como los del Legislativo, están sujetos a la revisión del Poder Judicial y hay acciones establecidas en favor de los afectados que proceden para impugnar su inconstitucionalidad.

La Constitución establece, por lo que hace al Poder Judicial, las normas que le proporcionan autonomía e independencia. El presidente tiene la facultad-obligación de “facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”.

### C. *Las facultades perdidas*

Un conjunto de reformas constitucionales ha centrado mayormente a la institución dentro de un marco de equilibrio, proceso que está aún en desarrollo:

- a) Reformas electorales. Se excluyó la participación del Ejecutivo en la organización de las elecciones, en manos ahora de un organismo ciudadano autónomo, el Instituto Federal Electoral, y se estableció un sistema de justicia electoral que resuelve las controversias que antes quedaban al arbitraje presidencial.
- b) La nueva estructura de la Cámara de Diputados y del Senado mediante la introducción del componente de representación proporcional, la disminución mediante topes del número de diputados que pueden pertenecer a un sólo partido y como consecuencia la imposibilidad de pasar una reforma constitucional por los diputados que pertenezcan a un sólo partido político, han ampliado el papel de los partidos de oposición y una mayor independencia del Congreso como órgano.
- c) Reformas estructurales al Congreso. El establecimiento de dos periodos de sesiones da más presencia al Legislativo. De igual manera lo fortalecen las obligaciones informativas del Ejecutivo y sus dependencias. Asimismo la aprobación, ya mencionada, de nombramientos por el Senado.
- d) El presidente no desempeña ya la jefatura de gobierno del Distrito Federal al independizarse este cargo y decidirse la elección popular directa del mismo.

- e) El presidente dejó de ser la suprema autoridad agraria del país al darse por terminado el reparto agrario y crearse los tribunales agrarios. Se debilitó así la relación directa que mantenía con el sector campesino.
- f) El estatuto de autonomía reconocido a las iglesias restó facultades de intervención que la Constitución permitía al Ejecutivo en este importantísimo ramo, y afianzó la posición social y política del sistema religioso.
- g) La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su posterior autonomía establecen límites efectivos a la actividad de la administración.
- h) La ratificación por el Senado del nombramiento del procurador general de justicia, hasta hace poco reconocida como facultad indiscutible y de “ultra-confianza” en la persona que ocupa dicha función, ha restado al presidente tal privilegio.
- i) El establecimiento del estatuto de autonomía del Banco de México limita la acción del Ejecutivo en la política monetaria.
- j) Las controversias constitucionales, para lo que tienen acción otros órganos, sujetan ahora decisiones del Ejecutivo al Poder Judicial, que antes estaban asegurados sólo si se vulneraban los derechos humanos.
- k) Las facultades constitucionales referentes a la administración pública se han reducido en la medida que el gobierno ha reducido el sector paraestatal vendiendo a los particulares empresas en cuyo capital participaba.
- l) Las facultades en materia económica se han reducido en la medida que el gobierno federal permite un funcionamiento más libre de los mercados y reduce la intervención a la que tiene derecho según la propia Constitución.
- m) El régimen de partidos, con el fortalecimiento de los de oposición, menoscabó la fuente informal más importante del Ejecutivo, el liderazgo de un partido predominante a través del cual se centralizaba, en su indiscutible liderazgo, la vida política activa. Sin embargo no hay seguridad de que este fenómeno no se repita con matices particulares en otros partidos o formaciones.

Las facultades metaconstitucionales que brillantemente identificó, trató y definió Jorge Carpizo no se dan ya en el sistema mexicano como resultado del trinomio presidente-partido-gobierno.

## 2. *Democracia representativa*

El cuadro institucional de la democracia representativa queda como sigue:

1) Sufragio universal y elección directa de los órganos ejecutivos y legislativos, federales, estatales y municipales.

2) No reelección, absoluta en el caso del Ejecutivo Federal y del Distrito Federal; prohibida a los Ejecutivos estatales cuando provengan de la elección popular.

Reelección prohibida para el periodo siguiente en las asambleas legislativas y ayuntamientos; permitida para un posterior periodo y así sucesivamente.

Estas reglas fueron parte de los acuerdos obtenidos en 1929 cuando se fundó el Partido. La no reelección ha sido una de las bases del sistema.

La prohibición de la reelección de los legisladores federales y locales y de los ayuntamientos para el periodo siguiente es una regla, aún vigente, encaminada a subordinar cada legislatura al Ejecutivo en turno.

Este punto ha sido ya denunciado con agudeza y conocimiento por Diego Valadés y Salvador Rocha Díaz.

El resultado obvio es el debilitamiento del Congreso.

3) Sistema mayoritario con componente de representación proporcional para la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados, de la asamblea del Distrito Federal y de los ayuntamientos.

4) Reconocimiento constitucional de los partidos políticos, normas de operación, derechos y obligaciones; financiamiento oficial y garantía de acceso a los medios de difusión.

5) Organización, administración y calificación de las elecciones por un organismo autónomo y de composición ciudadana, el Instituto Federal Electoral. Establecimiento de organismos paralelos a nivel estatal y en el Distrito Federal.

6) Creación de un sistema de justicia electoral con un Tribunal Electoral independiente, aunque integrado al Poder Judicial federal, que califica la elección presidencial, resuelve los recursos legales establecidos

y actúa, en algunos casos, como órgano de control de constitucionalidad de actos electorales federales, estatales y del Distrito Federal.

## V. EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES POLÍTICOS

### 1. *¿Sociedad mexicana?*

Al hablarse de transición se presuponen conductas de la “sociedad mexicana” como si se tratase de un conjunto homogéneo.

No hay tal.

México presenta importantes factores de diversificación. Los datos más recientes que ha proporcionado el Banco Mundial señalan que el 40% de la población mexicana tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, definida ésta por los ingresos menores a los dos dólares diarios; el 18% de la población no alcanza un dólar.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) destaca que el 39% de los mexicanos vive en la pobreza, y de ellos el 13% en la indigencia.

Si estimamos la población mexicana en cien millones de habitantes es muy sencillo obtener las aterradoras cifras.

Però hay algo aún más grave: la concentración del ingreso.

El 20% más rico de la población controla el 55.3% del ingreso, mientras el 20% más pobre alcanza sólo el 4.1%.

Es importante señalar otro problema: la existencia de diez millones de indígenas inmersos en esa condición. No sólo están apartados por la pobreza sino por una sociedad y una economía tradicionales, que para la economía de mercado es improductiva y no incorporable. En la organización de muchos de ellos las prácticas no son democráticas; el trato discriminatorio de la mujer está generalizado.

Gran parte de la población pobre e indígena forma parte de la clientela tradicional del PRI, y una menor ha sido ganada o se ha incluido en el PRD. Sus intereses se están haciendo presentes por estas organizaciones.

La democracia ha venido evolucionando en los Estados-nación industrializados en la medida que avanzan los niveles de ingreso, consumo, educación y cierta homogeneidad en la población, sobre todo la ausencia de fragmentación en subculturas, o, bien, la existencia de consensos bá-

sicos entre grupos regionales o étnicos de peso económico y poder político semejante.

No es el caso de México. La sociedad mexicana no es homogénea sino profundamente estratificada.

La pobreza es una subcultura que conlleva niveles bajos de educación y plantea demandas elementales. El horizonte del pobre no alcanza las complejidades del sistema político; se concentra en sus necesidades elementales.

La cultura democrática es un privilegio, en México, de la clase media urbana, de las clases de alto ingreso y sectores organizados de trabajadores y campesinos.

El reparto de la cultura-democracia es tan desigual como el del ingreso o de los activos.

La estratificación actual es la más seria falla estructural de la sociedad mexicana. El necesario consenso nacional tendrá por fuerza que satisfacer sus necesidades, que se transforman en demandas. Siendo éstas, hoy por hoy, de servicios sociales, su satisfacción va a implicar por fuerza la reducción en las expectativas de otros sectores. De igual manera la carga impositiva tendrá que ser, por fuerza, menor.

Estas incompatibilidades comienzan a manifestarse.

## *2. Colaboración de poderes y gobierno plebiscitario*

La normatividad del sistema presidencial concede el mismo peso de poder social al Congreso, como órgano Legislativo, que al presidente de la República, como órgano Ejecutivo. Ambos provienen de la elección popular que los legitima; tienen separadas sus funciones y se establecen entre ellos mecanismos de comunicación y equilibrio.

En el sistema presidencial, en teoría y práctica, es aceptable el presidente de un partido que hace frente al partido rival que tiene mayoría en el Congreso.

No hay solución constitucional a los desacuerdos porque se espera se resuelvan con base en la negociación y el compromiso.

El camino que ha seguido el Ejecutivo actual es más audaz. Aprovechando su carisma y personalidad y el hecho de que su porcentaje de votación fue superior al obtenido por los candidatos de su partido a legisladores y gobernadores (con una excepción) decidió apoyarse funda-

mentalmente en la sociedad civil, estableciendo con ella una comunicación mediática y relegando a su partido en el Congreso.

Parece hoy incontrovertible que se trata de un ensayo programado de gobierno con vocación plebiscitaria.

La mayor parte de los secretarios del despacho fueron escogidos entre sectores importantes de la sociedad civil, principalmente ejecutivos empresariales y ex directores de universidades, la mayor parte de instituciones ligadas con el sector privado. No del PAN (excepto dos), que ganó las elecciones.

Naturalmente, el ensayo ha enrarecido las relaciones que deben establecerse entre presidente-Congreso, donde el presidente ha encontrado una actitud huraña y reservada de los legisladores de su propio partido.

Peligrosa táctica.

Aun cuando la función de comunicación es esencial en el sistema político y parte indispensable del liderazgo de quien utilice el gobierno, su uso requiere prudencia, inteligencia y, sobre todo, evitar que su ejercicio sea un arma de presión sobre un órgano del que requiere apoyo y con el que debe establecer colaboración.

Sus resultados se observaron en la reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo. Los conspicuos representantes del sector privado, no cualesquiera sino los presidentes de las cámaras industriales que habían previamente aprobado y aplaudido la propuesta, hicieron presencia en las afueras del Congreso para presionar la reforma fiscal que el presidente proponía. Hubo el propósito confesado por el Ejecutivo de buscar una aceptación previa de la reforma por sectores de la población antes de llevarla al Congreso, o sea, ni más ni menos acudir directamente a los representados, desentendiéndose de los representantes, y canalizarles las demandas. En tal forma, la iniciativa fue presentada al más “viejo estilo” priísta y con soberbia tecnocrática, o sea asumiendo la docilidad del Congreso.

El presidente confesó después que la táctica fue equivocada. La reforma propuesta, que afectaba a los sectores de bajos ingresos, fue rechazada por el PRI y el PRD.

El PAN, partido del presidente, hizo un gran esfuerzo para negociar las reformas pero se enfrentó a actitudes inmovibles.

A falta de una propuesta del PRI, el PAN se unió a una alternativa de reforma avalada por el PRD, propuesta de izquierda, que posteriormente votó también en forma favorable el PRI.

Ante el resultado adverso a lo presentado por el Ejecutivo en su iniciativa, el presidente, frente al sector privado en uno de los estados del norte, se lavó las manos de los errores e inconsistencias atribuidos a la reforma finalmente aprobada, y sumisamente declaró que “así es la democracia” y que se tiene que sujetar a “cuestiones que él mismo no avala”. Esto incomodó naturalmente a los partidos políticos, pero particularmente al PAN.

Los canales constitucionales establecidos no pueden operar así adecuadamente. Pero hay más.

Una oposición se entiende, en la forma más elemental, como una alternativa de gobierno. El electorado pondera la actuación de un partido en el poder en función del desempeño general y específico en los respectivos renglones políticos y administrativos. El PAN actuó como oposición durante 61 años. Ha transcurrido un año de que ganó la elección y no ha mostrado nada en relación a su capacidad de gobierno. Simplemente porque no está en el gobierno; sigue encerrado en el Congreso.

Lo fallido del experimento ha favorecido la fortaleza del Congreso de la Unión por la composición actual de éste.

El éxito o fiasco de la reforma fiscal, en consecuencia, lucirá o dañará la imagen del Congreso.

Es ésta la falla principal del sistema vigente, pero no es culpa de la normatividad constitucional sino de una concepción no funcional de la organización política del Ejecutivo.

### 3. *Tripartidismo*

El tripartidismo en México es una realidad.

El PRI conserva a la vieja elite política, sectores importantes de clase media y alta y organizaciones populares. Cuenta además con la más completa organización política a nivel nacional. En los estados ha logrado la consolidación de grupos fuertes de poder político-económico y conserva el dominio en 18 de los 31 estados. Han cobrado fuerza rectora los gobernadores estatales en turno.

Trata de recuperar el nacionalismo revolucionario como ideología, sin una propuesta concreta. Rechaza el neoliberalismo que en su momento apoyó, predicado y practicado por los dos últimos presidentes.

El PAN tiene fuerte arraigo en las clases alta y media, en los enclaves católicos más conservadores y en bastiones regionales localizados en varios estados, donde reclama ya mayoría. Ha penetrado en la juventud educada. No ha alcanzado el significado nacional que pretende aunque sus avances son importantes y su organización sólida, aunque sin verdadera presencia en algunos estados.

Ha tenido pérdidas electorales atribuidas al desgaste del gobierno en su primer año.

Oscila entre el “panismo tradicional” ligado al catolicismo tradicional, al conservadurismo antiyanqui, y el nuevo panismo en su actitud de mayor independencia pero que no consolida aún un ideario, que busca en las corrientes avanzadas del pensamiento católico y en las profundidades de la teoría económica.

Es el que tiene mayor experiencia en la elección de sus líderes, la conciliación interna y la resolución democrática de sus conflictos.

El PRD aglutina las izquierdas; suma diversas tendencias; tiene firme arraigo en sectores populares muy activos aunque con poca experiencia organizacional; se forma por grupos diversos e independientes de izquierda; ha recibido a grupos inconformes, disidentes del PRI. No tiene el significado cuantitativo de los otros dos partidos ni su organización a nivel local, pero su presencia es ya sólida.

Los tres partidos tienen divisiones internas notables, pero son las de los grupos que constituyen el PRD las que parecen más enconadas. Hay signos de fracturas, que de darse complicarían aún más el logro de acuerdos nacionales indispensables para la gobernabilidad.

Paralelamente a las divisiones está el vacío ideológico.

Ninguno de los tres ofrece una plataforma consistente, una alternativa frente al neoliberalismo dogmático que pueda constituirse en la práctica como base de un programa nacional de largo plazo. Una alternativa real conciliada con las realidades internacionales añadidas, ahora con las presiones de Estados Unidos de América, socio comercial de tamaño descomunal, y los omnipresentes organismos financieros mundiales.

Si esto no se encuentra, difícilmente se podrá lograr un programa. En todo caso habrá que definir cual sería su actitud frente a la ideología predominante.

¿Se aceptaría la actitud de los gobiernos socialistas de Mitterrand y Felipe González, cuya política económica no estaba muy lejos de las de Ronald Reagan y Margaret Thatcher? ¿O a las actuales de Jospin, Schroeder y Blair que aceptan los principios básicos de la economía de mercado en su versión actual y desarrollan el socialismo predicado sólo en forma marginal?

¿Se aceptaría el llamado “fin de la historia”?

Otro problema más.

La penetración de los partidos en la sociedad varía pero en general es débil en las áreas urbanas. Hay un preocupante alejamiento de los partidos de las bases sociales. La sociedad los ve con recelo de que se constituyan en oligarquías políticas (la tendencia fatal que señalaron Weber y Michels).

En alguna forma los partidos requieren de una más intensa comunicación y rendición de cuentas no sólo de los orígenes y aplicaciones sino también del seguimiento de sus propuestas, un acercamiento real a la fuente de generación de las demandas y un manejo más abierto de la articulación de las mismas.

En adición a los problemas se presenta el actual y generoso sistema de financiamiento. Indudablemente fue una solución que se encontró para limitar la penetración de intereses ilegítimos y garantizar un juego limpio en las elecciones.

Pero el esquema de financiamiento oficial de las campañas ha favorecido a partidos pequeños controlados por grupos sin auténtica representatividad social. El actual sistema promueve la parasitosis política.

Se han denunciado incluso asociaciones sindicales que “rentan” a sus afiliados para que formaciones partidistas puedan cumplir con los requisitos de registro.

Se está desarrollando, además, la preocupación por la exigencia de que la democracia que se predica a nivel nacional se practique en el interior de los partidos.

Controles y manejos cupulares para lograr dominio sobre los partidos son contradictorios con la democracia, y hasta hoy son la regla en los tres partidos políticos.

Los procesos de renovación de dirigencias darán respuestas a qué tanto han asimilado los partidos esta preocupación social.

Una última preocupación que deriva del tripartidismo es que la elección presidencial no cuente con la legitimidad suficiente. Ya de suyo los porcentajes de la elección de 2000 indican la falla. Pero nadie ha dudado de su legitimidad.

¿Qué pasaría si adquiere mayor votación el PRD?

¿Qué sucederá si hay una escisión importante en alguno o algunos de los partidos principales?

¿Hasta dónde llegará, si no la detenemos a tiempo, la parasitosis partidista?

Son ya posibilidades reales.

#### 4. *El Congreso*

En México la figura del presidente tiene presencia social. La del Congreso la tiene en escala menor.

Es hasta la última década que la actuación de los diputados de oposición comenzó a llamar la atención de una parte reducida de la ciudadanía, la más involucrada con el interés político.

Cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados los debates despertaron mayor interés.

Los partidos en el Congreso han logrado una colaboración satisfactoria; los resultados son un avance considerable en la búsqueda de ámbitos de consenso, establecimiento de principios para el diálogo, el compromiso y conciencia institucional como cuerpo representativo de la nación. Es cierto que las divisiones internas de cada partido han retrasado el debate general y dificultado el alcance de acuerdos; es ésta una situación que debemos considerar como transitoria. Los tres partidos están en una etapa de reestructuración de sus mandos.

Más del 70% de las iniciativas que ha enviado el presidente Fox fueron dictaminadas; en algunas hubieron de corregirse fallas aberrantes de origen. Se hizo con respeto y en el seno del trabajo discreto y arduo, por otra parte socialmente desconocido, de las diversas comisiones.

Logró pasar reformas constitucionales en materia indígena, haciendo, además, obligatoria la educación primaria y preescolar. Dada la rigidez constitucional vigente no es poca cosa.

En dos periodos de sesiones se aprobaron y reformaron varias leyes, logrando superar desacuerdos internos.

La percepción del Ejecutivo y lamentablemente de la sociedad civil se centró, sin embargo, más en lo que no se logró que en lo que sí se alcanzó, soslayándose uno de los logros más importantes de esta etapa de nuestra vida política.

Es peligroso que la naciente cultura política ceda a la preferencia o interés personales, y los juicios se emiten con esa base. La democracia no es un don gratuito sino una responsabilidad social compartida.

### 5. *La reforma fiscal*

Menciono la reforma fiscal aprobada en las primeras horas de 2002 porque pone en blanco y negro algunas de las dificultades que la democracia mexicana afronta hoy y a las que me he referido.

México requiere una reforma fiscal de fondo.

La necesidad es incontrovertible y está unánimemente reconocida. La carga fiscal del 10% en relación al producto interno bruto es una de las más bajas del mundo.

Los ejes medulares son el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Hay acuerdo nacional respecto a que la base fiscal es susceptible de ampliación; la administración de los impuestos es costosísima; la recaudación es deficiente; los procedimientos de pago son complicadísimos; hay sectores que evaden el pago, y la enorme economía informal escapa al fisco. Sin embargo nada se mencionó al respecto. Todo se centró en el causante “cautivo”, que es el que cuenta con su registro y cumple con sus obligaciones.

La iniciativa del presidente de la República proponía aumentos en el impuesto al valor agregado para gravar con 15% medicinas y alimentos, y reducción en tasas altas de impuesto sobre la renta.

Una encuesta levantada por Alducín y Asociados para el periódico *El Universal* mostró que el 79.3% de los mexicanos estaba en contra de los aumentos propuestos. Evidentemente la iniciativa afectaba a los mexicanos de menores ingresos.

El PRI y PRD se opusieron desde el principio.

El PAN trató inútilmente de negociar, pero la negativa de los demás partidos fue rotunda.

Después de arduas jornadas se logró un consenso PAN-PRD sobre la propuesta de este último. Lamentablemente el PRI no logró consenso interno para presentar una alternativa pero se sumó al presentado por los otros dos partidos. No se alcanzó la reforma fiscal de fondo (tampoco la planteaba el Ejecutivo), pero se aprobaron aumentos en el impuesto sobre la renta y en impuestos especiales.

El monto estimado de captación es superior al estimado como resultado de la iniciativa del Ejecutivo.

Llaman la atención algunos hechos:

1) La descalificación por parte del Ejecutivo a la que ya hicimos referencia. En el Congreso los tres partidos lamentaron tal actitud.

El comentario del presidente de sentirse “solo en la defensa de sus proyectos” refleja el desconocimiento de la labor del PAN en el Congreso y enrareció aún más su relación con su partido.

2) Quedó también señalada la forma como ésta se manejó. Con el acuerdo y apoyo de algunos sectores envió su proyecto al Congreso asumiendo su dócil aprobación. No queda en este caso decir más que, siendo una iniciativa de la Secretaría de Hacienda, la tecnocracia recurre al único método que conoce: el presidencialismo autoritario en su versión Salinas-Zedillo, como se obtuvieron tantas reformas que fueron de enorme beneficio para sostener el cuadro democrático vigente.

Parece que lo lógico sea el cabildeo entre las dependencias del Ejecutivo y las principales fracciones del Congreso antes del envío de las iniciativas, y no ceder a la tentación de juegos de presión y fuerza.

Estas fallas son posibles de subsanar y parecen ya estarse desarrollando reglas del diálogo y de cabildeo.

3) La oposición de cada grupo afectado por la reforma muestra lo arraigado del interés personal, pero también la falta de alternativas a cualquier propuesta económica.

De inmediato se manifestaron protestas del sector de las telecomunicaciones, cámaras industriales, autores, artistas, escritores, organismos patronales y sector hotelero. Todos por los impuestos especiales que gravan ahora sus actividades.

El sector universitario y los defensores del Poder Judicial manifestaron la necesidad de mayores recursos.

Hubo prisas, ciertamente, pero finalmente se logró un acuerdo importantísimo en el Congreso.

Sin embargo se ve claro que, independientemente de las fallas legales que pueda haber, nadie quiere pagar el costo de la defensa de los intereses de las clases menos favorecidas que con tanto vigor, por otra parte, se reclaman.

Además se manifiesta algo preocupante: parece no entenderse aún que el presupuesto será en adelante reducido por el cúmulo de necesidades a atender y nadie podrá ver satisfechas las demandas propias sino dentro de una necesaria prioridad y dentro de recursos limitados.

4) Más importante es considerar lo que está en el fondo del rechazo a la iniciativa por los partidos que están cerca de la población marginada.

Hay en economía concepciones distintas que afectan las expectativas diversas de sectores enteros de la sociedad.

No se discute en realidad la necesidad de erradicar la pobreza.

Los grupos de interés económico y la burocracia financiera tienen una idea muy clara: aplíquense las reglas del libre mercado porque siguiendo la ley de la oferta y la demanda y permitiendo el libre funcionamiento del mercado se alcanza el equilibrio general y con ello la plena satisfacción social. Paciencia, lograrlo es cuestión de tiempo y desde luego de interferir lo menos posible en los mercados. Para ellos, como para el gobierno de los Estados Unidos y para los organismos internacionales, la democracia conlleva la economía de mercado el día de hoy articulada por los dogmas neoliberales.

Los defensores, llamémosle así, de la “democracia social” no tienen ningún programa económico congruente para enfrentar a los dogmas y mecanismos del capitalismo internacional, sólo la realidad de lo inevitable. Sujetarse a las reglas del juego o romperlas sin ningún programa serio enfrente, implica el riesgo de provocar una reacción contraria del sistema económico nacional que llevaría al país al caos financiero.

El daño social de cualquier carga adicional a los sectores desfavorecidos en este momento sólo puede plantearse a cambio del aseguramiento de que si añade un sacrificio más, el mercado resolverá el problema de la pobreza.

Estos desbalances en las expectativas están desviando los esquemas institucionales y produciendo elementos disfuncionales.

Para la tecnocracia, la gran empresa y sus representantes no son de ninguna manera los resultados esperados de la democracia mexicana. Difícilmente lo serán en adelante si se sigue tomando en cuenta la de-

sastrosa situación de cuarenta millones de mexicanos cuya representación en el Congreso se ha mantenido firme.

El asunto no es sencillo. Es preciso encontrar soluciones congruentes con una economía articulada y presentar políticas que encuentren comprensión y apoyo de los organismos internacionales. Es ahí donde hay que librar más de una batalla.

No alcanzo a ver otra solución.

## VI. LAS REFORMAS URGENTES

Se ha venido planteando una serie de reformas con visiones de Estado particulares. El problema es que no hay una visión compartida de Estado a nivel nacional. Es alentador registrar que hay esfuerzos importantes por alcanzarla.

Pero la forma como se está desarrollando la realidad del tripartidismo y la falta de comunicación entre Ejecutivo y Legislativo llevan a concluir que hay reformas verdaderamente urgentes:

- a) La reelección de legisladores, no sólo porque es un factor necesario que clarísimamente fortaleció en su momento al presidencialismo, sino porque la continua renovación retrasa el conocimiento de los asuntos y su solución. Apenas se está logrando una cultura de consenso y un conocimiento de las complejidades del mundo legislativo de la administración, sus complejas interconexiones y su técnica regulatoria.  
He aquí que en un año más tendremos 500 nuevos diputados para iniciar el aprendizaje.
- b) Un sistema para evitar que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos puedan quedar bloqueados por una desaprobación del Congreso a las iniciativas respectivas del Ejecutivo. Son los actos financieros del Estado. Se vio ya en la última sesión extraordinaria, que por necesidad fue convocada, la posibilidad de una oclusión y la falta de normatividad para superarla.
- c) El establecimiento de la liga de la suplencia presidencial, en caso de falta absoluta del titular, en favor del titular de un cargo determinado. El presente sistema exige la mayoría absoluta en el Congreso y la concurrencia de las dos terceras partes de los miem-

bros para la designación de presidente interino o sustituto. Este acuerdo se ve difícil y es fácil bloquear el quórum de asistencia. Hay que prever el desacuerdo que el presente sistema no contempla en caso de ausencia del titular, porque de otro modo se generaría una crisis constitucional incalculable.

- d) El establecimiento de una segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República en caso de que, como consecuencia del triunfo, no alcance la mayoría en la primera. Conforme a la Constitución vigente es posible la elección de un presidente rechazado por la mayoría del electorado.
- e) Revisión del régimen de partidos políticos. Hacer más severos los requisitos para su registro, mayor transparencia en sus regímenes financieros y exigencias en las prácticas democráticas internas.

Estas reformas han sido incluidas en diversas propuestas de reforma del Estado.

Están ya reconocidas todas ellas como indispensables.

Los acontecimientos actuales las convierten en urgentes. De otro modo, el tripartidismo puede ser el camino de la ingobernabilidad.

Lograr estas reformas sería un camino adecuado para construir el Estado mexicano sobre bases sólidas y realistas permitiendo la expresión de consensos básicos.

A mi juicio se trataría de los consensos mínimos.

Pero no todo se logrará a través de reformas. Mucho depende del comportamiento social.

La presencia de la sociedad en los procesos políticos es un fenómeno reciente. La fuerza y no las elecciones fue el medio utilizado por los caudillos cuyo dominio de la vida política nacional perduró hasta la instauración del sistema presidente-partido-gobierno. El activismo político se limitó siempre a unos cuantos grupos. Desde José María Luis Mora hasta José Vasconcelos hay un reconocimiento, en los escritos, de la falta de una sociedad auténticamente participativa. La manipulación de las elecciones contribuyó a un mayor desinterés.

La sociedad mexicana ha evolucionado de la aceptación pasiva y del desinterés de buena parte de individuos y grupos a una actitud más activa y participativa en lo cívico y en lo político.

Las clases medias se han formado una conciencia crítica a nivel nacional. Los grupos de la sociedad civil, con diversos propósitos, han proliferado, y la expresión de ideas se ha hecho más abierta. Hay una importante expresión cultural. Se plantean y abren nuevas opciones. Pero aún se observan debilidades estructurales e institucionales.

Frente a un proceso lento de formación de organizaciones civiles se da el fenómeno de las sociedades mercantiles, gran parte de ellas aún empresas familiares con controles internos que no son democráticos.

Se han formado diversas organizaciones no gubernamentales (ONG's) con diversos propósitos. Nadie sabe su origen, su fuente de financiamiento, sus conexiones y, lo peor, sus verdaderos propósitos.

La legislación vigente no contempla estos fenómenos en el contexto de una sociedad abierta sin la cual no puede desarrollarse una verdadera democracia.

La corrupción fue en alguna época frecuente y abierta. Incluso se utilizó para lograr consensos políticos importantes. Disminuyó después pero lamentablemente se volvió a dar muy recientemente. No es exclusiva del gobierno sino que es favorecida por intereses y actitudes sociales en todos los niveles.

No hay socialmente una conciencia desarrollada del Estado de derecho, de respeto a la ley y a los derechos de la sociedad. La ley es para muchos mexicanos el sello de garantía a los actos del poderoso y es vista como el instrumento de sometimiento y opresión por el débil. La educación cívica es deficiente. La ley se acata pero aún es posible cumplirla a conveniencia.

La impunidad, desafortunadamente, se ha dado y persiste.

Hay profunda desconfianza en el sistema de justicia, sobre todo en el ámbito local.

La libre participación, el derecho de votar y ser votado, la asociación, reunión y manifestación de ideas son derechos declarados, protegidos judicialmente y expresados ya sin cortapisas en las principales concentraciones urbanas a través de los medios de difusión.

La libre oposición, las garantías individuales y la protección constitucional de los individuos ha sido una tradición en México que no ha sido suficientemente valorada en su contribución a la paz y a la estabilidad. La protección se ha extendido a los derechos políticos de los ciudadanos. La justicia federal ha cumplido en buena medida su función.

Pero los beneficios al acceso de la justicia no son parejos y se encuentran muy limitados por la falta de información y de recursos de buena parte de la población.

La opinión pública ha crecido en magnitud y calidad, con mayor acceso a la información e interés en los asuntos públicos. Pero buena parte de la población, por sus mismas condiciones socio-económicas, está aún alejada de este beneficio.

Hoy, el debate político es más que nada un diálogo entre políticos y académicos. La amplia difusión en los medios de comunicación es enormemente positiva. Es indispensable involucrar más a grupos ciudadanos.

Si la sociedad quiere lograr la democracia tiene que tomar parte activa en la reducción de las enormes desigualdades existentes, en las labores cívicas, en la tarea educativa y en el esfuerzo del desarrollo.

La democracia, hoy, es en México una ganancia de las clases altas y medias y no tiene el mismo significado para quienes sufren la permanente angustia de sobrevivir. Con un enorme número y porcentaje de la población en tales circunstancias, los logros indiscutibles, en el conjunto del país, se ven modestos y su futuro todavía incierto.