



Anuario del Centro de Estudios Humanísticos

HUMANITAS

2002

Edición 29

EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO MEXICANO

Dr. José Luis Prado Maillard
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Facultad de Derecho y Criminología
UANL

*Un Estado que no tiene los medios de efectuar cambios,
no tiene los medios de mantenerse.*

Burke, Edmund, en "Reflections on the Revolution in
France".

El presente artículo pretende elaborar una problemática del nuevo contexto político mexicano. Este trabajo se desarrollará en torno a dos cuestiones torales, por las cuales clasificamos al nuevo contexto dentro de las democracias pluralistas: ¿quién y qué es lo que ha hecho posible el pluralismo político en México? y ¿qué es lo que el pluralismo cambia y que conviene modificar para adaptar el sistema político al nuevo contexto?

Cabe decir al respecto que los actores políticos y la sociedad misma han hecho posible el paso del monopartidismo hacia el pluralismo, gracias a sus acciones en contra del *presidencialismo de partido hegemónico* y al sufragio universal, emitido por la ciudadanía con ocasión de las elecciones federales de 1997 y del año 2000¹. En consecuencia, las normas jurídicas han sido afectadas, al igual que la práctica política, o si se prefiere la *costumbre del poder*, parafraseando al escritor Luis Spota, motivo por el cual las instituciones políticas deben ser repensadas, a fin de adaptarlas al nuevo contexto de pluralidad y de competencia política.

Estas respuestas son la tesis que desarrollaremos en el presente trabajo, teniendo en cuenta la experiencia del pasado y del presente para diseñar un buen porvenir. Para una exposición breve y clara hemos organizado nuestro trabajo en dos partes: I / *El nuevo contexto: lecciones de una experiencia* y II / *Algunas reformas necesarias para adaptarse al nuevo contexto*.

I. El nuevo contexto: lecciones de una experiencia

La experiencia adquirida del nuevo contexto no data de mucho tiempo; sin embargo, es enriquecedora. Lo esencial de ésta releva de la LVII legislatura, cuando una cohabitación se produce entre los diputados del Congreso de la Unión y la presidencia de la República.² Actores políticos y sociedad han vivido juntos esta experiencia inédita en el actual régimen político de la Constitución de 1917. Si seguimos la experiencia hasta ahora vivida, observamos que el nuevo contexto porta ventajas, pero también desperfectos.

A. Ventajas del nuevo contexto

Entre las ventajas contamos con ciertos elementos, entre los cuales un sistema de partidos competitivo, donde el pluralismo es asegurado, produciendo, en buena lógica, el fin del *presidencialismo de partido hegemónico*. Esto ha sido posible gracias a la evolución cultural de la sociedad, que adquiere una consciencia más democrática, jugando un rol determinante. Como consecuencia de lo anterior, el debate constitucional retoma su lugar en el interés nacional.

Una de las principales experiencias del nuevo contexto, que comienza desde 1997, es que el pluralismo es asegurado por la existencia de un sistema de partidos competitivo, facilitando por corolario, la alternancia, «*signo evidente de la buena salud de las instituciones.*»³ No es por casualidad que todos los actores políticos así como los especialistas, prestan una particular atención sobre el tema. Las reformas electorales producidas desde los años setenta han favorecido el desarrollo del pluralismo. El sistema electoral mixto, mayoritario y proporcional, ha impulsado sin duda el crecimiento de la representación de los partidos políticos, en el Congreso federal. Los partidos políticos, por su parte, han sabido aprovechar esta circunstancia para asegurar el pluralismo, realizando una serie de reformas electorales, procurando notoriamente asegurar su representación en el seno del Congreso, así como también una buena reglamentación concerniente al financiamiento de los partidos y de las campañas, primando el financiamiento público sobre el privado. Es en gran parte por estas reformas que los partidos se han vuelto verdaderamente competitivos. Prueba de ello es que a partir de estas reformas, el pluralismo se incrementó en el seno de las instituciones políticas, notoriamente en el Congreso de la Unión, para arribar a la plena alternancia, beneficiando así a la democracia mexicana.

Este pluralismo es la consecuencia lógica de la multiplicación de los partidos políticos. Una ventaja radica en que la sociedad mexicana, muy diversificada entre el Norte y el Sur, está mejor representada por los partidos. Así, el sistema multipartidista está asegurado, dado que la bipolarización partidista existente en cada estado de la federación, ya sea entre PRI y PAN o entre PRI y PRD o aun entre PRI y una alianza electoral, aseguran la presencia de todos estos partidos a nivel federal. Gracias a esta situación, la alternancia ha sido posible poco a poco.

La alternancia en el poder político constituye, en efecto, otra ventaja del nuevo contexto político. Hoy nadie puede dudar de la democracia mexicana, igual si es incipiente. La alternancia es la consecuencia lógica de una serie de sucesos, como la credibilidad de las elecciones, que nadie cuestiona más la competitividad de los partidos y la decisión de la sociedad de elegir una alternativa al Partido Revolucionario Institucional. En la actualidad, los partidos representan una verdadera opción para la ciudadanía, que elige, por el sufragio universal, libremente a sus gobernantes, confiando en la autoridad electoral. La derrota del PRI constituye, entonces, prueba de la buena salud que guardan las instituciones.

El fin del presidencialismo de partido hegemónico constituye, en nuestra opinión, la principal ventaja del nuevo contexto. La derrota del PRI en la elección presidencial del dos de julio del 2000, confirma el fin del presidencialismo que se produce en 1997, cuando el presidente pierde, por primera vez, la mayoría en la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, provocando así la negociación con los diputados federales para la aprobación de sus políticas públicas.⁴ En nuestra opinión, esta situación va a reproducirse para el porvenir; vemos así que en la LVIII legislatura (2000-2003), el partido del nuevo presidente Vicente Fox (PAN) es minoritario en la Cámara baja y en el Senado. En esta perspectiva, el Ejecutivo federal será el mandatario más vulnerable políticamente que haya conocido el régimen de la Constitución de 1917. En cambio, es evidente que el presidencialismo no se reproducirá gracias al pluralismo establecido por el nuevo sistema de partidos. El Ejecutivo no podrá aplicar sus políticas más que por la vía del consenso, igual si los ciudadanos le aportan una mayoría de su partido en el Congreso, ya que para que eso suceda, faltará una alianza partidista que obligará igualmente al Ejecutivo a negociar.

Ahora bien, esto ha sido posible no sólo por los partidos políticos, sino también por la cultura democrática de la sociedad contemporánea, constituyendo otra ventaja del nuevo contexto, pues facilita, en efecto, el

desarrollo de la democracia mexicana. La sociedad ha votado, así, por la alternancia, en beneficio del pluralismo político. La experiencia política en la vida de los Estados federales ha contribuido a la educación democrática, tanto de los gobernantes como de los gobernados. Recordemos que es en los años ochenta cuando la alternancia se produce en los estados de la federación y en ese momento la sociedad se da cuenta que tanto la oposición y el partido en el poder son igualmente vulnerables, ya que en el caso que no cumplan sus compromisos de campaña, los ciudadanos juzgarán la función de éstos, aprovechando las diferentes opciones de las cuales disponen. Cabe sin embargo, precisar que la transformación del pensamiento de la sociedad comienza en los años sesenta y evoluciona hasta su forma actual: una sociedad crítica hacia sus gobernantes, cualquiera que sea el partido político en el poder.

Los medios de comunicación, escritos y electrónicos, han contribuido, por su parte, al desarrollo democrático, ya que sin ellos los partidos difícilmente hubieran podido dar a conocer sus ideas y la sociedad hubiera sido limitada en su criterio para elegir. Es así que los ciudadanos siguen con interés la reforma del Estado, comprometida por los actores políticos y en la cual la sociedad participa a través de *forums* difundidos por los medios de comunicación.

Dado el pluralismo manifestado en el nuevo sistema competitivo de partidos, el debate constitucional retoma su importancia en el interés nacional. Cualquiera que sea el camino que tome la reforma del Estado, la Constitución se encuentra en el centro del debate. Sólo hay que observar los diarios para darse cuenta de esta evidencia. Poco antes, la Constitución era el símbolo equivocado del presidencialismo, dado que el presidente la reformaba para marcar su paso por la presidencia de la República, aprovechando la mayoría de su partido en el Congreso y en las legislaturas locales, así como de la fuerte disciplina partidista; sin embargo, hay que precisar que hoy no es el caso. Así, todo el mundo está consciente que falta una reforma constitucional para adaptar las instituciones políticas al nuevo contexto político de pluralidad. Pero esta vez el consenso de todos los partidos es necesario, teniendo en cuenta la configuración del poder legislativo. Que conservemos el régimen presidencial o que adoptemos el régimen parlamentario (alguna de sus modalidades), los actores políticos y la sociedad misma son motivados para encontrar un verdadero equilibrio entre los poderes de la Unión, debiendo ser asegurado por la Constitución, por mecanismos previstos en ella misma, siguiendo así la teoría moderna del Estado de Derecho.

Ahora bien, frente a las ventajas que presenta el nuevo contexto político mexicano, encontramos igualmente algunos desperfectos, los cuales deben ser previstos, con la finalidad de alcanzar una buena organización constitucional del poder político.

B. Desperfectos del nuevo contexto

Los desperfectos del nuevo contexto están ligados a la gobernabilidad del sistema político. El término "gobernabilidad" está de moda en México. La pluralidad, la competencia partidista, la consciencia democrática de la sociedad y la deficiencia de la Constitución en su estado actual, son algunos elementos que ameritan reflexión. Así, el sistema de partidos, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el debate constitucional que actualmente tiene lugar y que no está bien delimitado a falta de una dirección clara, constituyen los principales desperfectos.

Un sistema de partidos que no garantiza una mayoría. Toda democracia que se presume gobernable tiene necesidad de una mayoría estable, ya sea por una alianza o por una mayoría de un solo partido. México requiere, así, de una mayoría parlamentaria coherente con la mayoría gubernamental, para tener una certitud en la aplicación de las políticas públicas comprometidas en las campañas presidenciales y legislativas. En el contexto actual, el escrutinio y el sistema de partidos no permiten la formación de una mayoría estable. Sólo hay que observar las dos alianzas participantes en las elecciones del año 2000: *Alianza por el cambio* y *Alianza por México*, esta última ganando la elección presidencial. Aunque haya habido candidaturas comunes dentro de éstas, una vez elegidos los legisladores, no tienen ninguna obligación, ni jurídica, ni política de seguir la política del presidente de la República. La razón reside en la falta de un programa común de gobierno que los partidos se comprometan a respetar y a aplicar. Pareciera que el único interés de los grandes partidos es de conquistar el poder y el de los pequeños de conservar su registro, además de ganar algunas curules por la vía del escrutinio proporcional. Así consta según la experiencia observada durante la LVII legislatura, donde el presidente Zedillo, el PRI, se vio obligado a negociar sus políticas públicas con el PAN, así como con el PRD, según las conveniencias de los partidos, donde ciertos compromisos electorales fueron ignorados o sacrificados, ya que el presidente fue impotente para la aplicación de éstos, a falta de una mayoría legislativa que lo sostuviera. Este riesgo es mayor en la LVIII legislatura, dado que el partido del nuevo presidente es minoritario en ambas cámaras, donde el PRI tiene una mayoría relativa.

Frente a tal situación, no es muy difícil pasar de un presidencialismo de partido hegemónico hacia un régimen congresional, tal como lo describió el presidente norteamericano Wilson en su célebre obra «*el régimen congresional*», o aun en un *régimen de asamblea*, como el que conoció Francia bajo la III y IV Repúblicas. Esta situación puede generar riesgos más serios que el presidencialismo, siguiendo la lógica del decano de Toulouse, Maurice Hauriou, cuando decía: «*es aún más peligroso [el asambleísmo] para las libertades individuales que el poder administrativo*»⁵, del hecho que la responsabilidad es compartida entre todo el cuerpo legislativo y no en un solo individuo.

Este riesgo, aunque difícil de producirse, conviene considerarlo, pues la contingencia de inclinar la balanza del presidencialismo hacia el otro extremo es latente en el estado actual que guarda la Constitución. Si tomamos en cuenta de manera separada los poderes constitucionales del Ejecutivo, de los Diputados y de los Senadores, nos damos cuenta que el presidente encuentra serias dificultades para aplicar su política ante la ausencia de una mayoría parlamentaria que lo sostenga. Así lo hemos constatado en la LVII legislatura, donde el interés de los grandes partidos ha sido de conquistar el poder y en esta lógica ninguno de esos partidos va a permitir al partido en el gobierno aplicar totalmente sus políticas públicas y aún menos cuando una elección esté próxima.

Tal situación provoca confusión en la ciudadanía, dado que el partido por el cual ha votado va aplicar difícilmente sus políticas públicas, que fueron comprometidas en las campañas electorales. En esta perspectiva, cualquier partido puede tratar de provocar la frustración del gobierno, aprovechando los mecanismos de control parlamentario, entre los cuales contamos el veto legislativo. Frente a tal situación, el presidente no dispone de ningún mecanismo para superar un bloqueo como el que mencionamos. Encontramos, entonces, otra falla del actual contexto, mismo que nos hace reflexionar sobre el estado actual que guardan las instituciones políticas. En este contexto, el interés de la sociedad que participa a través de su voto no es suficiente para lograr una democracia gobernable, sino que hace falta un debate constitucional comprometido. Al respecto, no son más que algunos especialistas que se pronuncian de manera clara en cuanto al camino por seguir.

Llegamos, así, a la última falla que encontramos en el actual contexto político: un debate constitucional sin dirección. Aunque la funcionalidad de la Constitución es cuestionada en el cuadro de la reforma del Estado, ninguna dirección clara es presentada por la Mesa de la Reforma del Estado, instalada por el presidente Vicente Fox, ni por la Mesa de Partidos. El

problema comienza en el interior de estos organismos, dado que en su composición no hay un consenso que enfoque un mismo rumbo. Algunos se manifiestan favorables a conservar el régimen presidencial, proponiendo ciertos matices de régimen parlamentario, complicando, así, el rumbo por seguir; otros proponen la adopción del régimen parlamentario. Al respecto, ni los líderes de los partidos, ni el presidente Fox se han pronunciado sobre estas proposiciones, con el pretexto que será el consenso quien decidirá. La decisión final deberá ciertamente ser tomada por consenso; sin embargo, los dirigentes políticos no cumplen su función de conductores de la sociedad, sobre todo en temas tan complicados como el que nos ocupa.

Al respecto, no son más que algunos especialistas que se pronuncian de manera determinante en cuanto al camino por seguir. La crítica que formulamos es contra los dirigentes políticos, más que contra los especialistas, que si bien es cierto que sus análisis son importantes, son los políticos los que toman las decisiones.

II. Algunas reformas necesarias para adaptarse al nuevo contexto

Dadas las características del nuevo contexto, es evidente que México es una democracia pluralista. Una serie de elementos nos llevan a esta conclusión: elecciones de los gobernantes frecuentes y sinceras, a través del sufragio universal; un sistema de partidos competitivo; la existencia del Estado de Derecho, siendo garantizado por mecanismos constitucionales; garantías para la oposición; la existencia de grupos plurales y la negociación entre éstos y el gobierno.⁶ No queda, entonces, más que adaptar las instituciones al nuevo sistema democrático. Para ello existen dos opciones, según la organización constitucional del poder político. Una de ellas es el régimen presidencial, que se caracteriza por la duración fija del mandato de los poderes ejecutivo y legislativo, así como por su separación rígida; la otra es el régimen parlamentario, donde el ejecutivo depende del legislativo, según la mayoría en el parlamento. La principal distinción de estos regímenes políticos es la responsabilidad política de ambos poderes. Analicemos enseguida el régimen que más conviene al México plural de nuestra época.

A. Adaptarse a la pluralidad

Si tenemos en cuenta los elementos esenciales de la democracia que hemos enunciado, es evidente que la contestación hacia la política gubernamental será el pan de cada día en la política mexicana. En esta

lógica, pensamos que el régimen político; es decir, la organización del poder político, debe adaptarse a la confrontación de ideas. La mejor organización es la que soporte tales circunstancias de manera natural. Al respecto, aceptamos que el régimen presidencial puede adaptarse, pero debe introducir procedimientos de democracia semidirecta, entre otros elementos que consideramos importantes. Así, por el referéndum y el escrutinio mayoritario a dos vueltas (presidente y legisladores), se puede fabricar una mayoría que asegure una mínima gobernabilidad al sistema político. De esta manera, los conflictos suscitados entre el Ejecutivo y el Legislativo podrán ser resueltos por el poder soberano vía sufragio universal. La deficiencia de este régimen es que si el ejecutivo o el legislativo no satisfacen sus compromisos electorales, no podrán ser sancionados por el electorado, ya que su mandato constitucional es fijo.

No obstante la viabilidad de continuar en régimen presidencial, pensamos que las características de un régimen parlamentario satisfacen mejor al nuevo contexto mexicano, del hecho que por la existencia de figuras como la responsabilidad política del gobierno frente al Congreso (diputados y senadores), la disolución y el referéndum, los conflictos pueden ser resueltos por el arbitraje de la ciudadanía. Este régimen permite, entonces, una coherencia entre la elección hecha por los ciudadanos y la aplicación de las políticas públicas, dado que el gobierno debe aplicar la política prometida por los representantes de la nación; de otra manera, el ejecutivo podrá ser sancionado por una moción de censura parlamentaria, debiendo presentar su dimisión y/o el parlamento podrá ser disuelto, convocando, así, a nuevas elecciones, donde el ciudadano elegirá nuevamente una mayoría parlamentaria, quien a su vez nombrará un nuevo gobierno.

La organización que proponemos como más conveniente es, entonces, un régimen parlamentario dualista.⁷ La pertinencia que encontramos es que por este régimen la cultura presidencialista, que todavía prevalece, y el pluralismo reinante, pueden ser conciliados. Por una parte, el Jefe de Estado jugaría un rol de equilibrio, ya sea en su calidad de jefe de la mayoría parlamentaria o como jefe de la minoría; por otra, será obligado a respetar la voluntad de la soberanía popular, manifestada en las elecciones, constituyendo un gobierno, según la mayoría en el Congreso. Si agregamos a esto que ciertos derechos deben ser asegurados para la minoría (la presidencia de las comisiones parlamentarias de control, por ejemplo), este régimen puede funcionar satisfactoriamente. Ahora bien, otras adaptaciones son necesarias, a fin de hacer efectiva la responsabilidad electoral de los gobernantes. Faltaría, así, la reelección inmediata e ilimitada de los legisladores, diputados y senadores, para que la calidad en los trabajos

parlamentarios sea consecuente y estimulante para un buen desempeño de sus funciones. ¿No es la soberanía popular la que elige y/o reelige a sus gobernantes según el trabajo desempeñado?

B. Adaptarse a la alternancia

La alternancia es la consecuencia de una serie de factores que tienen en cuenta el sistema electoral, el mandato constitucional de los poderes y la armonía electoral. En México, la alternancia ha sido posible gracias al nuevo sistema de partidos, donde el federalismo tiene una influencia incuestionable. Este es actualmente multipartidista del hecho que en la escala local existe una bipolarización entre el PRI y PAN, PRI y PRD o aun PRI y una alianza partidista, esto dependiendo del Estado que se trate. En este contexto todos los partidos están representados en la escala nacional. Ahora bien, para garantizar una mayoría parlamentaria que asegure la gobernabilidad de la democracia mexicana, falta reformar el escrutinio presidencial y parlamentario. Para eso proponemos la introducción del escrutinio mayoritario a dos vueltas, pero conservando el escrutinio proporcional para las elecciones de los diputados. Por una parte, el escrutinio mayoritario permite la fabricación de una mayoría estable, conservando la pluralidad de partidos, del hecho que en la primera vuelta los partidos miden su fuerza electoral real para negociar en la segunda. Esto ha funcionado satisfactoriamente en Francia, donde existe una bipolarización, a pesar de la existencia de múltiples partidos. Por otra parte, la proporcional no impide la creación de una mayoría, si elevamos la barra electoral, tal como lo confirma la experiencia alemana. Nuestra propuesta asegura, así, la bipolarización en la escala federal —existente a nivel local— por la vía institucional. Es así que las últimas elecciones se desarrollaron en ambos niveles de la política mexicana. La ventaja de asegurar la bipolarización por la vía institucional es de estabilizar las alianzas, asegurando el respeto de la voluntad ciudadana, so pena de ser sancionados con ocasión de las elecciones ordinarias o avanzadas o aun por un referéndum.

En cuanto a la duración de los mandatos, conviene conservar la armonía electoral existente. Es decir, que los mandatos del presidente y el de los diputados y senadores no sean modificados, o bien que el mandato presidencial sea reducido a cuatro años, con posibilidad de reelección. Pero en ese caso, conviene que el mandato de los diputados sea reducido a dos años con posibilidad de reelección inmediata e ilimitada; asimismo, que el mandato de los senadores sea reducido a cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata e ilimitada. Esto con la finalidad de no perder la armonía electoral, a fin de conservar la coherencia de las mayorías presidencial y parlamentaria.

Por otra parte, al asegurar una mayoría, el consenso no sería forzosamente sacrificado; al contrario: el consenso sería obligado, dadas las circunstancias geopolíticas de México (ya hemos hecho mención de la bipolarización en la escala local, situación que asegura el multipartismo en la escala nacional). Los dos partidos en balotaje deberán obligadamente negociar con los otros partidos para asegurar la victoria electoral. En el régimen parlamentario que proponemos, algunos ministerios podrían ser negociados bajo esta lógica, con base en un programa coherente de gobierno. En esta óptica, todo partido está incluido en la política nacional y es así que el consenso está asegurado, excluyendo la exclusión.

A manera de conclusión, quisiéramos terminar como empezamos, con un pensamiento de un escritor, pero esta vez se trata del escritor francés Marcel Proust: « *Algunas veces el futuro habita en nosotros sin que lo sepamos, y nuestras palabras, que creen mentir, diseñan una realidad próxima.* »⁸ Es así que proponemos algunas ideas en el presente artículo, las que pretenden elaborar una problemática sobre el nuevo contexto político mexicano. Tenemos la convicción que estas proposiciones pueden ayudar al buen funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas. Si el futuro porta un gran porcentaje de incertidumbre, al menos conviene preverlo.

Notas bibliográficas

¹ Hay que precisar que el pluralismo institucional comienza mediocrementemente en 1977, con la reforma política de Jesús Reyes Heróles.

² Hablamos de cohabitación en el sentido que el ex presidente francés, Valéry Giscard D'Estaing lo dijo luego que su partido tuvo que compartir el poder político en 1974, pues a pesar de que fue electo presidente de la República, su partido no contaba con una mayoría en la Asamblea Nacional.

³ François Goguel, citado por Jean Gicquel, en *Revue du Droit public* N°4, 2000, p. 997.

⁴ Si bien es verdad que el Ejecutivo tiene necesidad de negociar con el Congreso de la Unión el presupuesto del Estado desde los años ochenta, no es sino hasta la LVII legislatura que se ve obligado a ceder a numerosas peticiones de los otros partidos.

⁵ Citado por CHEVALIER, Jacques: *L'État de Droit*, Montchrestien, coll. Clefs, Paris, 2000, p. 32.

⁶ Podemos consultar sobre el concepto que hemos tomado de Democracia en: *Traité de Science politique*, volumen II, capítulo II; *La démocratie*, por LAVAU, Georges, con la colaboración de Olivier DUHAMEL, al igual que

en la definición de « sistema poliarchico » in *La democracia y sus criticos*, de Robert Dahl.

⁷ La intención aquí no es de caer en la polémica académica que se despierta sobre el término de régimen « semi-presidencial », « dualista renovado », o « parlamentario con correctivo presidencial », sino de tomar algunas ideas de los elementos institucionales de este polémico régimen.

⁸ PROUST, Marcel: *À la recherche du temps perdu*, Sodome et Gomorrhe, présentation d'Antoine Compagnon, Gallimard, Paris.