

## PREFACIO

*La técnica constitucional no puede por sí sola crear un sistema de canalización política. La trayectoria y el ritmo de la conducta colectiva son determinados —estando dentro pero también más allá del marco constitucional— por los partidos y por el sistema de partidos. Las “agencias canalizadoras” por excelencia son los partidos políticos. La canalización es su tarea. Es, además, una tarea crucial.*

Giovanni Sartori, “Political Development and Political Engineering”, 1968

*Las constituciones se parecen de algún modo a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben trabajar y producir algo... [No] es probable que las constituciones funcionen como se pretende si no emplean las maquinarias de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas... Aun así, la pregunta sigue siendo: en cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo hacerlo?*

Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 1994

Los ensayos contenidos en este libro discuten la manera en que los partidos políticos mexicanos se introducen a la maquinaria constitucional y producen resultados. En la medida en que desde 1988 el sistema de partidos experimenta importantes transforma-

ciones y los arreglos constitucionales influyen en la dinámica de relación entre sus protagonistas, es este un libro sobre cambio político. Y en la medida en que dicho cambio tiende —con lentitud, sí, y a veces con marcadas ambigüedades— a configurar un sistema de elecciones competitivas y transparentes, así como nuevas partes de la maquinaria constitucional se echan a andar para producir “castigos y recompensas”, este es un libro sobre la naturaleza de la transición a la democracia en México.

Parto de una premisa básica del *institucionalismo* en ciencia política, esto es, de la idea de que la democracia depende no sólo de condiciones económicas, sociales y culturales, sino también del diseño de sus instituciones políticas. El sistema político del México posrevolucionario no es democrático, pero su relojería constitucional y el sistema de sus partidos han generado un entramado político de complejísima institucionalidad. No se pueden entender la características muy particulares del sistema posrevolucionario mexicano ni la naturaleza y el ritmo de su transición a la democracia sin la Constitución de 1917 como principio y eje de la explicación. La singular manera en que el partido revolucionario hegemoniza ya la “canalización política” a partir de los años treinta en el marco de la Constitución de 1917, genera un autoritarismo muy particular y una transición también diferente. Están parcialmente en lo correcto quienes extrapolan para México los argumentos teóricos sobre la naturaleza “incierto” de los procesos de transición a la democracia. Ciertamente, en las transiciones las reglas democráticas no están plenamente establecidas, de modo que resulta incierto si se arribará a un juego en donde finalmente ellas dirigen, al menos de manera agregada, la conducta de los actores políticos. Pero eso no dice nada del tipo de reglas que han de ser sustituidas por las nuevas. Es más incierta la conducta de los actores políticos en el marco de un autoritarismo militarizado y dictatorial, un régimen de excepción excluyente que no organiza elecciones, en donde no hay Parlamento, etcétera, que en uno civil, sin reelección en la titularidad del Ejecutivo, respetuoso de la formalidad constitucional, puntualmente organi-

zador de elecciones en todos los niveles de gobierno, con un Poder Legislativo bicameral con algún grado de representación plural. La masa crítica de las instituciones políticas posrevolucionarias produce un mapa que guía la conducta de los protagonistas. Los marcos institucionales influyen en el proceso político, proveen el marco dentro del cual los actores centrales —los partidos— interactúan, definen calendarios y estrategias, determinan cómo se organizan, qué conducta paga políticamente y qué decisiones generan costos. En la transición mexicana a la democracia no se crean instituciones, más bien se reforman las existentes. No hay en la transición democrática de México un Congreso Constituyente. Todos piensan en la democracia futura en el marco de la Constitución con la que convivió durante décadas el autoritarismo. La transición mexicana a la democracia está muy lejos de darse en un vacío institucional. Y ese es el sello que la marca con mayor determinación.

Los cuatro capítulos del libro debaten cómo los arreglos institucionales mexicanos influyen en la naturaleza del cambio político de México desde 1988. Es decir, las consecuencias de iniciar la transición en el marco de un sistema presidencial vs. uno parlamentario; de hacerlo en un sistema electoral mixto vs. uno estrictamente proporcional o mayoritario; de iniciar el cambio en un sistema federal vs. un sistema unitario. El hecho de que la competencia política entre partidos se dé en el marco de estos arreglos constitucionales influye de modo determinante en conducta, estrategia y organización partidaria. El sistema de partidos, a su vez, determina la manera en que las instancias institucionales de representación funcionarán al interior de la maquinaria constitucional.

Una idea central recorre las páginas de este libro: dados los cambios en la naturaleza del sistema de partidos mexicano, el proceso de cambio arranca ya en definitiva en 1988 y puede conducir al país a la democracia si federalismo y Congreso logran institucionalizar la nueva pluralidad de “canalizadores políticos”. No se parte aquí de la idea de que la institución presidencial no

es importante. Todo lo contrario. Se parte de la idea de que en el presidente no está el dilema central de la transición a la democracia en México, sino en las instituciones formales (federalismo y Congreso) que ya lo acotan, no siempre con resultados cabalmente democráticos. Para entender la conducta de esas instituciones, necesitamos en primerísimo lugar leer la Constitución, pero es imprescindible también observar organización y conducta de los aparatos partidarios que ocupan las instancias constitucionales de representación política.

El primer capítulo discute las consecuencias de iniciar la transición mexicana en el marco presidencial y federal de la Constitución de 1917 y el impacto de ambas arenas constitucionales en la manufactura del sistema de partidos en la transición; averigua la manera en que el federalismo puede volverse cada vez más inclusivo y plural para contrarrestar el carácter mayoritario y excluyente del régimen presidencial de gobierno. El segundo estudia las relaciones Ejecutivo-Legislativo en cinco sistemas presidenciales democráticos con objeto de analizar el impacto de los nuevos equilibrios en el Congreso mexicano sobre la dinámica de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la viabilidad de transformaciones más profundas para la gobernabilidad del sistema constitucional como un todo; ahí se discuten los arreglos institucionales que harían estable y gobernable una auténtica democracia mexicana si el partido del presidente de la República pierde la mayoría absoluta de por lo menos una de las dos cámaras del Congreso de la Unión y se ve obligado a negociar con otros partidos en el Legislativo los contenidos de su programa de gobierno. El tercer capítulo se concentra en el estudio del sistema de partidos en el periodo 1988-1994, en la manera en que evolucionaron los tres principales partidos políticos en su dinámica interna y en sus grados de penetración electoral en las distintas arenas de competencia (por la presidencia, por gubernaturas en los estados, por escaños en el Congreso) a lo largo del sexenio; se hace ahí mismo un análisis de la distribución horizontal (en el espacio territorial) y vertical (en la estratificación social) de sus apoyos electorales

y, por último, una reflexión sobre los grandes retos de los tres principales partidos de México y una especulación sobre su futuro. Finalmente, el libro concluye con un capítulo, el cuarto, sobre el Congreso mexicano, y más específicamente sobre su Cámara de Diputados. Ahí se analizan las distintas variables institucionales y políticas que influyen en su evolución más reciente y en su eventual fortalecimiento futuro: el sistema de partidos y el sistema electoral, la regla de la no reelección inmediata de los legisladores, el sistema de comisiones legislativas y el apoyo técnico de *staff* a comisiones y partidos. Las últimas páginas ofrecen una bibliografía general que enlista todas las obras citadas en los ensayos. Ahí se incluyen algunas obras adicionales que pudieran resultar útiles como textos de consulta en las temáticas abordadas.

El libro en su conjunto se nutre de las imprescindibles aportaciones que los constitucionalistas mexicanos han hecho al estudio de la Constitución de 1917. Lo hace también de la obra de los estudiosos de los partidos políticos y de las elecciones en México. En la medida en que el autor abandona parcialmente una compleja arena de conocimiento e invade con mano temblorosa otra, el libro se expone a la crítica de unos y de otros. Lo hace con el ánimo de debatir la necesidad de que las ciencias política y del derecho se acerquen más y compartan sus datos, sus argumentaciones, sus evidencias, sus preocupaciones. Lo hace con la convicción que animó a Emilio Rabasa a escribir *La Constitución y la dictadura* (1912), la obra más exquisita del pensamiento institucional mexicano: la de que asistimos al fin de una era política en donde se reabre el expediente de la reforma al régimen político que nos gobierna. Ronda en la historia política de México la pregunta sobre el diseño institucional que mejor le ajusta. En su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos* (1957), Daniel Cosío Villegas, el crítico más lúcido de la insuperable obra de Emilio Rabasa —comparable por su agudeza analítica a la de otros institucionalistas decimonónicos como Woodrow Wilson y Walter Bagehot— pensó que el juicio hecho por el autor de *La Constitución y la dictadura* sobre la Constitución de 1857 era exagerado porque

solamente era atento a aquello que “imposibilitaba su observancia” y evadía cualquier “enumeración de sus aciertos”. Las constituciones tienen virtudes y tienen defectos. Seguimos suponiendo que podemos reformarlas para que sus maquinarias funcionen mejor. La Constitución de 1917 se encuentra hoy, querámoslo o no, en esa coyuntura crítica. No sabemos bien a bien cuáles serán sus virtudes y cuáles sus defectos si empieza a ser la maquinaria de un auténtico Estado democrático de derecho. Pero eso no significa que su vigencia no haya tenido consecuencias políticas, tanto en la era de estabilidad del autoritarismo posrevolucionario mexicano como en su reciente etapa de transformación. Después de casi 30 años de investigación en el campo de la “ingeniería constitucional”, Giovanni Sartori sigue preguntándose si ya sabemos algo sobre qué reformar y cómo hacerlo. Polémicas como la de Rabasa y Cosío Villegas siguen presentes en el pensamiento político mexicano. Los complejísimos dilemas de diseño institucional que cruzan la historia de México siguen entre nosotros. Aún nos preguntamos qué reformar y cómo hacerlo.

Esta compilación de ensayos es posible debido al apoyo de diversas personas e instituciones. Debo mucho a la hospitalidad del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), institución universitaria a cuya facultad pertenezco. Diversos amigos y colegas, particularmente Federico Estévez, Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, han invertido tiempo en leer mis ensayos y criticarlos. Gracias a los tres por la agudeza de sus comentarios. Debo un agradecimiento muy especial a Juan J. Linz, sin duda uno de los institucionalistas más influyentes en la ciencia política de la segunda mitad del siglo XX. Le agradezco no sólo la vocación del maestro que comparte su enciclopédica cultura, sino su paciencia con mi terca ignorancia, su amistad, la calidez de su trato. Diego Valadés enriqueció el manuscrito con la precisión quirúrgica que caracteriza su pensamiento y modo de argumentar. Su vastísima cultura jurídica y la elocuencia de sus explicaciones animan a seguir estudiando. Finalmente, es para el autor un honor que la compilación de estos ensayos sobre instituciones políticas

mexicanas vea la luz pública bajo el sello del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM como casa editora. Gracias pues a José Luis Soberanes, su director, por el entusiasmo editorial y la caballerosa cordialidad de su trato.

Alonso LUJAMBIO  
Ciudad de México, julio de 1995