

## LA DISLOCACIÓN DE SISTEMA POLÍTICO Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL EN LA POST-TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA\*

Francisco VALDÉS UGALDE\*\*

SUMARIO: I. *Los límites del proyecto salinista ¿a la espera para recomenzar?* II. *Un equilibrio democrático incompleto.* III. *Democracia contra régimen político.* IV. *El Pacto por México: ¿ajuste constitucional requerido?* V. *Régimen político y derechos humanos.* VI. *Federalismo.* VII. *Desde el presidencialismo: ¿hacia dónde?* VIII. *Legitimidad y conflicto. Las opciones en disputa.* IX. *Bibliografía.*

**E**n México, el siglo XXI inicia con una dislocación entre régimen constitucional y sistema político que impregna la transición de un sistema autoritario a otro democrático. En 2000 el país no salía de su asombro por lo que los ciudadanos habían ocasionado: la primera alternancia política en la presidencia de la república en siete décadas. Ese tramo del ciclo político fue inaugurado por las reformas electorales de 1996 y el dato de fondo al que hicieron lugar: la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados en 1997. Como se confirmó a la postre, a partir de entonces ningún partido político podría gobernar en soledad. Los últimos cuatro años del siglo XX cimentaron la convicción de que el cambio democrático era posible por medios pacíficos y que el antiguo régimen de partido hegemónico cedería su lugar a una democracia de ciudadanos y partidos políticos en un ambiente de pluralismo. Lo que escapó al alcance de la imaginación era la forma en que el cambio de la política electoral afectaría al conjunto del sistema político y al comportamiento de otras dimensiones de la vida colectiva como la sociedad y la economía. Para entender mejor lo ocurrido es necesario remontarse a una historia preliminar que tiene su desenlace hacia 1994.

---

\* Agradezco a la maestra Georgina Flores-Ívich su apoyo para conseguir información documental y estadística y la elaboración de gráficas y cuadros, así como valiosas observaciones. La responsabilidad sobre lo que se dice en este artículo es exclusivamente mía.

\*\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y director de FLACSO-México.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

## I. LOS LÍMITES DEL PROYECTO SALINISTA ¿A LA ESPERA PARA RECOMENZAR?

En ese entonces, cuando muchos de los que hoy pueden leer estas letras no habían nacido, llegaba a su término el periodo sexenal de Carlos Salinas de Gortari. Su gobierno había llevado a cabo el programa más ambicioso de reformas económicas que había visto el país desde los años treinta. Bajo ese gobierno el *establishment* político comenzó a usar la expresión “reforma del Estado”. Durante su campaña por la presidencia, Salinas abogó por un programa de modernización que sería la base de las políticas para su gobierno. Ese programa desplazó al nacionalismo revolucionario, credo de la “revolución institucionalizada”, con una nueva doctrina, el “liberalismo social”, que fue adoptado por su partido. El principal motivo rector de la nueva ideología de Estado y sus políticas fue el estrechamiento del campo de acción económica estatal para canalizar los recursos así ahorrados a una política social. Con la excepción de algunas empresas “estratégicas”, la economía quedó en manos de los inversores privados y el Estado se despojaría de los principales recursos industriales que manejaba. Simultáneamente se aumentó la apertura económica con el TLCAN. Esta era la “reforma del Estado” que se buscaba.

El éxito de la estrategia dependía del refuerzo de las instituciones políticas y los actores para moverse en esa dirección, y ahí aparecieron los problemas. El aspecto más débil de la “reforma del Estado” fue su lado político. Desde el principio la estrategia salinista aparece como una *perestroika* sin *glasnost*, una reforma económica y administrativa sin reforma política; un intento de reorientar la economía preservando aunque reformado el autoritarismo. Si bien la política social creó nuevas adhesiones electorales (un objetivo que abortó posteriormente) y las encuestas de opinión lo favorecieron, en el largo plazo se requería de reformas políticas para sostener la nueva relación entre Estado y economía. Nuevas fuerzas políticas emergentes desafiaban el tinglado de instituciones desvenecijadas del régimen “revolucionario institucional”. Sin la apertura del sistema político a aquéllas no podría haber competencia política y el pluralismo correspondiente. El proyecto de reconstrucción del consenso ideológico en un Estado renovado necesitaba de una profunda reforma política que sólo llegó cuando la inestabilidad creció en lugar de disminuir y amenazó seriamente la gobernabilidad.

Varias situaciones de crisis, políticas, sociales y económicas<sup>1</sup> impulsieron límites al proyecto que se había emprendido. Fue entonces que se pactaron nuevas reglas para el juego político. En esencia, en vez de buscar el restablecimiento de la capacidad hegemónica del viejo partido revolucionario como lo quería el salinismo, se adoptó la senda del pluralismo democrático. Era imposible mantener la gobernabilidad sin dar el paso hacia la liquidación del sistema presidencialista de partido hegemónico (en adelante SPPH). El primer paso fue liberar a las autoridades electorales del control gubernamental, que había sido uno de los instrumentos principales

<sup>1</sup> Principalmente el levantamiento zapatista, el asesinato del candidato presidencial y el coordinador parlamentario del PRI en 1994, y la crisis económica de 1995.

LA DISLOCACIÓN DE SISTEMA POLÍTICO Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL...

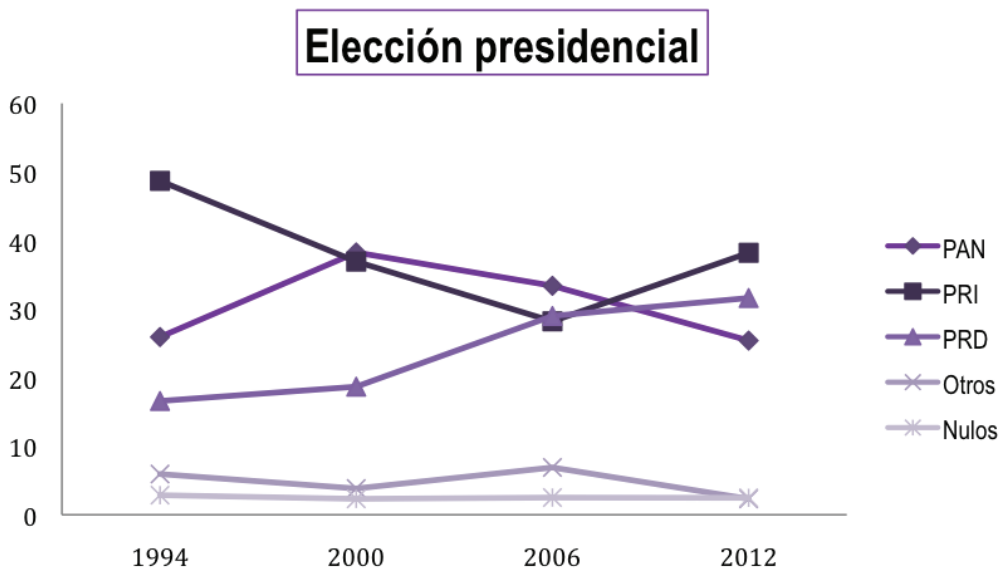
para detener el crecimiento de organizaciones políticas alternativas al PRI. De este modo el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especial para Delitos Electorales fueron dotados de vida propia y mayor autonomía de poder político para alcanzar equidad en la competencia electoral. En la medida que este objetivo se consiguió el electorado expresó un pluralismo político que nunca se había visto y que tampoco habían experimentado generaciones anteriores (véanse gráficas 1, 2, 3 y 4).

II. UN EQUILIBRIO DEMOCRÁTICO INCOMPLETO

En 1996, el gobierno y su partido negociaron con la oposición reformas que favorecieron la equidad electoral cuando aún les era posible contenerla. Cabe decir que la oposición no impuso sus condiciones; aún era débil y con poca experiencia de ejercicio del poder. Y el aún partido mayoritario no renunciaba a sus aspiraciones de dar marcha atrás al reloj de la democracia.

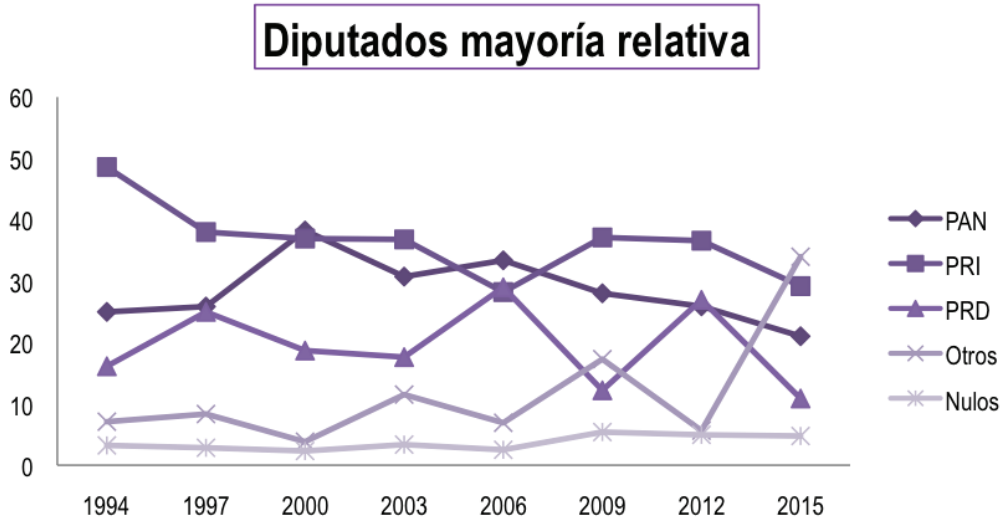
Si 1997 fue el año de la pérdida de mayoría absoluta del partido del gobierno en el Congreso, 2000 fue el del triunfo del primer gobierno de un partido distinto del PRI que inauguró una nueva etapa en el desarrollo político de México. El gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) declaró intenciones de completar el inconcluso ciclo de reformas institucionales iniciado en 1996.

GRÁFICA 1  
*Resultados en la elección presidencial por partido político 1994-2012*

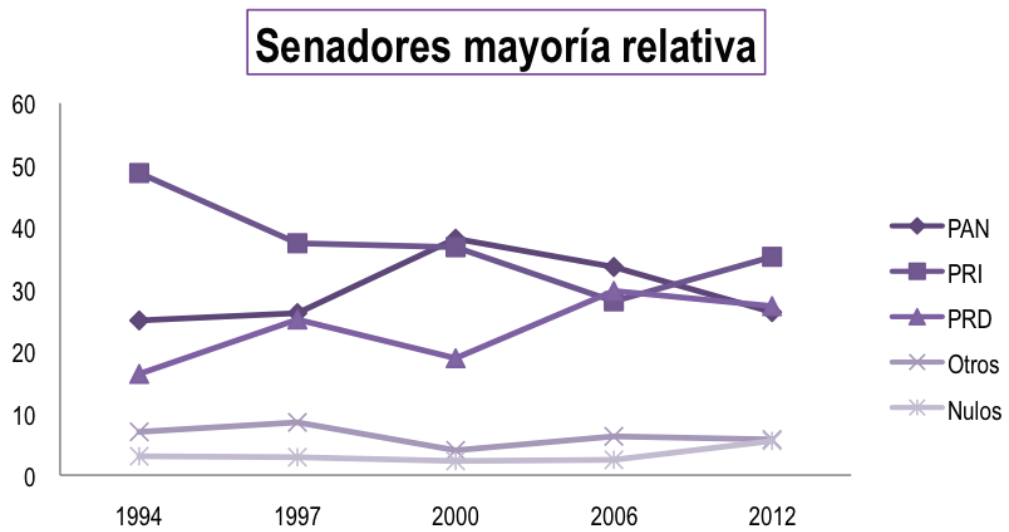


FRANCISCO VALDÉS UGALDE

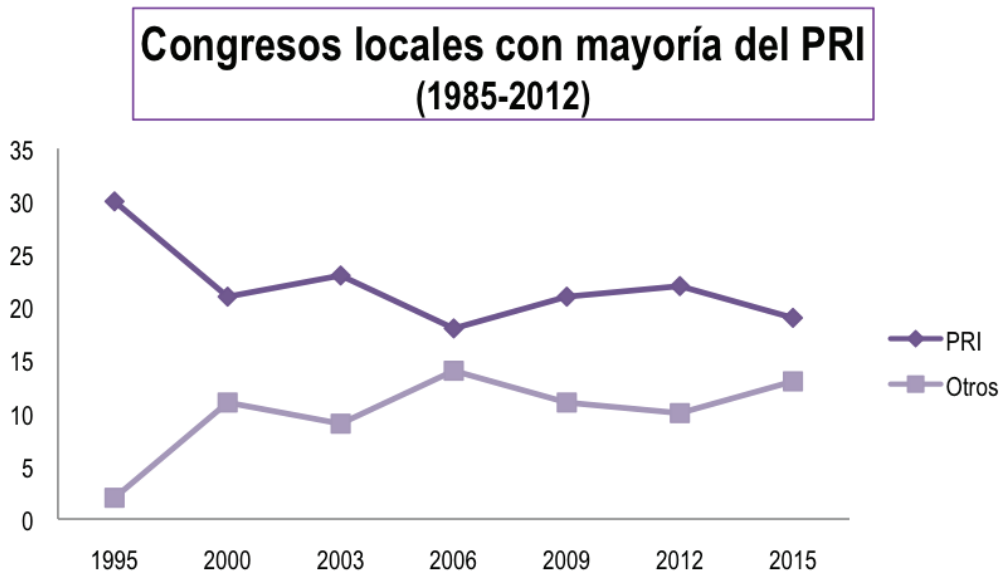
GRÁFICA 2  
*Resultados en la elección de diputados de mayoría  
por partido político 1994-2015*



GRÁFICA 3  
*Resultado en la elección de senadores por partido político 1994-2012*



GRÁFICA 4  
*Congresos locales con mayoría del PRI*



En materia de régimen político el reto principal delineado fue la adecuación de las instituciones políticas a la nueva situación democrática. En el que fue probablemente el discurso más importante de su periodo de gobierno, pronunciado en el Palacio Nacional en 2001 en el aniversario de la Constitución, hizo un llamado a realizar cambios para democratizar un régimen en el que si bien se había conquistado la equidad electoral (tanto para ciudadanos como para partidos) aún faltaba mucho por hacer en la transformación del sistema de gobierno en una entidad moderna, transparente y responsable. Se requería una “revisión integral de la Constitución” para la “nueva arquitectura” reclamada por la transición.<sup>2</sup>

Su gobierno no consiguió hacer avanzar este proceso que fue denominado públicamente como “reforma del Estado”. Las iniciativas de ley o de reformas que se enviaron al Congreso de la Unión sumaron cientos, pero ninguna de las más importantes pudo ser concertada. Tampoco se aterrizó en la reforma prometida. A este respecto únicamente se iniciaron tímidas leyes en materia de derecho a la información, transparencia y en algunos aspectos electorales.

El equilibrio de equidad electoral alcanzado con las reformas de 1996 se concretó en lo político en “empates técnicos” entre las fuerzas partidarias que, distribuidas en los poderes y órdenes de gobierno, elevaron exponencialmente el costo de negociación de acuerdos. Se ha vuelto común decir que este problema se limita a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de acuerdo con situaciones

<sup>2</sup> El texto completo de este discurso puede leerse en: <http://bit.ly/2e2ig7c>.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

características de “gobierno dividido”,<sup>3</sup> pero hay evidencia suficiente para decir que esto es solamente un aspecto del problema.

Lo ejemplifica el surgimiento de un poder *de facto*: la coalición de gobernadores conformada en la Conferencia Nacional de Gobernadores.<sup>4</sup> Al ponerse fin al control electoral se liquidó la centralización de todas las decisiones fundamentales de la política nacional que descansaban principalmente en el Presidente de la República y en el partido oficial. A partir de 1997, pero sobre todo desde 2000 los gobiernos de las 32 entidades federativas en que se divide el territorio registraron un vacío con la desaparición de esa capacidad centralizadora. El vacío fue llenado con la descentralización derivada del pluralismo electoral, pero sin las previsiones constitucionales pertinentes para evitar el control de los gobernadores sobre legislaturas, municipios y tribunales superiores de justicia, o sea sobre las instituciones del poder político en las entidades federativas y crear así un nuevo *status quo* democrático. Tampoco se establecieron nuevas normas que hicieran posible la redistribución de facultades y responsabilidades de los gobiernos estatales en el ámbito de la Federación. De este modo, lo que a nivel nacional se ha percibido como una dispersión implosiva del poder, en la mayor parte de las entidades federativas ha repercutido de modo similar pero con el agravante de que en estos espacios los ejecutivos locales tienen más poder relativo que la Federación<sup>5</sup> para sacar adelante sus agendas de gobierno.

Buena parte de la explicación de este hecho deriva de una “solución” *ad hoc* al problema: la distribución del presupuesto federal a partir de presiones desde la periferia hacia el centro. Los recursos del erario público descansan en una gran proporción en la recaudación fiscal de la Federación. Desde 2000 esta proporción ha sido cercana al 90%. La tradición centralista y hegemónica del autoritarismo corrió pareja, como no podía ser de otro modo, con el monopolio recaudador del gobierno central, que fue un instrumento de control y regulación de la disciplina de los actores políticos en las entidades federativas. Este rasgo se mantiene en la estructura del Estado. En la situación actual el problema tiene dos caras. Por una parte, a los gobiernos estatales no les conviene ante la ciudadanía aumentar la recaudación para evitar la impopularidad de esta medida como tampoco depender en demasía del

---

<sup>3</sup> Jacobson, G. C., *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in US House Elections, 1946-1988*, Boulder, Westview Pr., 1990; Cox, G. W. y Kernell, S., *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Pr., 1991; Fiorina, M. P., “Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?”, *American Political Science Review*, 88(02), 1994, pp. 304-316; *An Era of Divided Government. In Developments in American Politics*, United Kingdom, Macmillan Education UK, 1992, pp. 324-354; *Divided Government*, Nueva York, MacMillan, 1996; Alesina, A., y Rosenthal, H., *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, 1995; Coleman, J. J., “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, *American Political Science Review*, 93(04), 1999, pp. 821-835.

<sup>4</sup> Los antecedentes “informales” de esta organización refieren a la Anago (Asociación Nacional de Gobernadores) que se formó por cuatro gobernadores del PRD en 1999. El primer antecedente formal de este organismo se realiza con una reunión de veinte gobernadores en Mazatlán, Sinaloa en 2001. La Conago se constituye formalmente el 13 de julio de 2002 por gobernadores del PRI y del PRD. Un año después en 2003, se integran los gobernadores de todos los partidos políticos.

<sup>5</sup> Con frecuencia la *federación* es confundida con el *gobierno federal*. Entiendo por Federación la *unión* entre estados y gobierno nacional, como lo expresa el artículo 40 de la Constitución.

gobierno central. Pero como reza el refrán, “de los males el menor”; entre depender del gobierno central para la obtención de recursos fiscales o dañar su imagen ante los electores de las localidades, los gobernadores han optado por la primera opción. Es decir, han optado por el *free riding*. Sin embargo, han encontrado el modo de hacer menos desventajosa su dependencia negociando en bloque desde la Conago con las autoridades centrales. Esto les ha permitido conseguir un trato favorable que, además, es apoyado en el Congreso por las bancadas de sus respectivos partidos. En los tres gobiernos que ha tenido el país desde 2000 el gobierno central ha preferido aceptar esta condición a otras alternativas, por ejemplo, la redistribución de las cargas fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

Entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial también ha habido un empanamiento. Al carecer de mayoría en el Congreso debido al sistema de votación y a la composición de los partidos políticos el partido en el gobierno se ha topado, en dos periodos sexenales consecutivos, con gran dificultad para conseguir los votos necesarios para sus proyectos legislativos y de políticas públicas. A pesar del gran poder del Ejecutivo mexicano, la Constitución da al Congreso facultades muy amplias en diversas materias que lo hacen un poder fuerte. La distribución pluralista del electorado ha dado lugar en cuatro ocasiones (Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto) a que el ganador de la elección presidencial obtenga mayoría relativa de los votos. El reflejo en el Congreso es que ninguna bancada partidaria ha tenido mayoría absoluta en ninguna de las Cámaras.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, en la medida en que las reformas que condujeron a disminuir su dependencia del Poder Ejecutivo comenzaron en 1994, antes de las reformas electorales, ha unificado las características de un tribunal de casación y un tribunal constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto quiere decir que es la autoridad jurisdiccional de última instancia de la constitucionalidad, tanto en lo que respecta a los derechos de los particulares como a los equilibrios del poder. En este último sentido, destacan las facultades otorgadas a la Suprema Corte en materia de “acciones de inconstitucionalidad” y el ejercicio de las que ya tenía, pero poco practicaba, en materia de “controversia constitucional”.<sup>6</sup> Ambos instrumentos han sido de utilidad para dirimir diferendos entre poderes, ya sea entre órdenes de gobierno, partidos políticos o Poderes de la Unión. Lamentablemente, no ha ocurrido lo mismo en el plano de la justicia “ordinaria”, la que afecta a la mayor parte de los ciudadanos en sus asuntos particulares. El movimiento de la gran maquinaria del Poder Judicial no ha estado a la altura de la consolidación de la democracia en el ámbito de la vida de los ciudadanos del país. Éstos siguen sin ver reflejada, en la medida razonablemente exigida por la sociedad, el impacto de la democratización política en un mejor desempeño de la justicia para la gente común. No hay encuesta, sondeo o índice de percepción que no refuerce esta idea. Por

---

<sup>6</sup> La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional que tiene como objetivo determinar si una disposición de legislación ordinaria es contraria a alguna disposición constitucional. Por otro lado, la controversia constitucional refiere al juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando existen conflictos entre poderes o en cualquier ámbito de gobierno.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

ejemplo, según datos de la Envipe (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública) que realiza el INEGI muestran que entre 2015 y 2016 el 33% de los mexicanos consideran que la seguridad pública en el país seguirá igual de mal y el 38.2% de los mexicanos considera que empeorará. Los resultados anteriores contrastan con el porcentaje de personas que considera que la situación de la seguridad pública mejorará (17.8%) o seguirá igual de bien (6.8 por ciento).

### III. DEMOCRACIA CONTRA RÉGIMEN POLÍTICO

Si los síntomas llevan al diagnóstico ¿a qué hipótesis nos llevan los hechos descritos? A mi modo de ver el problema central es que el régimen político adolece de una dualidad. Si bien el pluralismo se expresa electoralmente y en la consecuente distribución del poder político entre partidos, el ejercicio del poder se rige aún por reglas y prácticas autoritarias derivadas del sistema presidencialista de partido hegemónico. Las reformas políticas que posibilitaron salir del *sistema* autoritario en lo electoral no tienen aún la correlación necesaria en el *sistema* de ejercicio del poder. Las reglas que lo definen están aún teñidas de autoritarismo. La antinomia entre democracia en las reglas de acceso y autoritarismo en las de su ejercicio conculca la naturaleza representativa del gobierno democrático, al darse una dinámica mediante la cual la esfera política expropia el espacio público a los ciudadanos y la sociedad civil. Es una dislocación entre sistema político y régimen constitucional.

Los actos de gobierno, las iniciativas de política pública, los proyectos de reforma más trascendentes se han topado continuamente con los juegos de estrategia de los actores políticos para usar las instituciones en provecho de sus intereses particulares. No se afirma que solamente hayan hecho esto y que ninguna de sus acciones sea beneficiosa y hasta encomiable. Lo que se quiere decir es que la peculiar disposición institucional a que ha dado lugar la atípica democratización de México, en la que por una parte se ha optado por la equidad electoral pero en la que, al mismo tiempo, se han mantenido rasgos fundamentales de una estructura constitucional y legal originada en y creada para servir a los fines del autoritarismo siguen presentes, siguen modelando la actividad de los actores, siguen recreando intereses sin contar ya con el dispositivo fundamental que los hacía “funcionales”: la suprema autoridad presidencial y el partido hegemónico.

El contraste entre el SPPH y lo que he denominado “democracia pluralista incompleta”<sup>7</sup> (en adelante DPI) consiste principalmente en la diferencia de dinámicas políticas que conllevan, mientras que en el primero los mecanismos inductivos de la cooperación entre agentes políticos decisivos eran la cooptación combinada con la represión o la amenaza de la misma.<sup>8</sup> Esto era posible gracias a las características propias de este sistema. La coalición hegemónica se reunía en un solo partido

<sup>7</sup> Ugalde, F. V., *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, FLACSO México, 2013.

<sup>8</sup> Córdova, A., *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.



articulado, a la vez, a la figura presidencial. Así, un sistema piramidal de poder atraía y controlaba a *todos* los actores políticos *relevantes*. La indisciplina era castigada y la oposición neutralizada. La construcción de este sistema tuvo sus bases en la cirugía mayor que el bloque triunfador de la Revolución Mexicana, encabezado sucesivamente por Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas del Río practicó a la Constitución de 1917, quitándole las disposiciones democráticas que el Constituyente de aquel año había recuperado de 1857 o había introducido en ella. Entre 1928 y 1933 se suprimió la autonomía del Poder Judicial sometiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la esfera de voluntad del Presidente; se eliminó la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes; el gobierno central atrajo facultades que previamente estaban en manos de las legislaturas de los estados, y estableció el control centralizado sobre los municipios. Estas fueron algunas de las bases principales que hicieron posible la instauración del sistema presidencialista de partido hegemónico. Ese régimen operó exitosamente no sólo gracias a reglas informales sino a una base constitucional que les dio cabida.<sup>9</sup>

Con la excepción de la primera de estas reformas, las demás han seguido vigentes y seguirán, al menos hasta la entrada en vigor en 2018 de la más reciente reforma política. Entre 2000 y 2012 no se llegó a ningún acuerdo relevante para removerlas y dar paso a un régimen de *gobierno* democrático; a una arquitectura constitucional y de cultura política de nuevo tipo. En la DPI han desaparecido la estructura política y los incentivos (cooptación + coerción o su amenaza) y han sido reemplazados por una estructura en la que los incentivos para la cooperación en materia de reformas de gran calado son menores y mayor la “tentación” de no cooperación (deserción) lo que incrementa el costo de negociación con cargo al actor interesado en promoverla.

En la matriz de pagos de los actores puede observarse con toda claridad la diferencia entre los dos sistemas políticos. Mientras que en el SPPH la recompensa para los actores se hallaba en la intersección entre coerción y cooptación, en la DPI la zona más confortable se encuentra en la búsqueda de incentivos (tentaciones) de poder propio y búsqueda de ganancias en la no cooperación/coordiación con los demás actores del sistema político (cuadro 1).

En el primer caso, el beneficio mutuo para los actores decisivos se cumple en el cruce de la cooperación, mientras que en el segundo se produce en la deserción. Bajo las reglas del régimen constitucional no existen disposiciones para inducir el acuerdo y la negociación en aras del bien público y las capacidades del Estado para hacerlas cumplir. Esta combinación sería objeto de otro análisis, por lo que dejo hasta aquí esta reflexión y procedo en adelante con ella como una conjetura a validar.

---

<sup>9</sup> Esto implica que la tesis de Jorge Carpizo (2002) que sostiene que el presidencialismo mexicano se fundamentó en “reglas metaconstitucionales” es sólo parcialmente cierta. Dichas reglas pudieron operar sin contradicción con la Constitución precisamente y gracias a la cirugía mayor operada entre 1928 y 1933. Por su parte Arnaldo Córdova, en un libro pionero que influyó decisivamente para la comprensión del Estado mexicano del siglo XX (1972) enfatiza el proceso político de construcción del presidencialismo dejando de lado los aspectos *constitucionales* gracias a los cuales fue construido. Abundo en la explicación de estos hechos en Valdés Ugalde, F., *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, Gedisa, 2010, pp. 49-74.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

CUADRO 1

*Matriz de pagos del Sistema Presidencialista de Partido Hegemónico (SPPH)  
y de la Democracia Pluralista Incompleta (DPI)*

<i>Matriz de pagos del Sistema Presidencialista de Partido Hegemónico (SPPH)</i>		
Gobierno/oposición	Cooperar	Desertar
Cooperar	R:R	V:T
Desertar	T:V	C:C
<i>Matriz de pagos de la Democracia Pluralista Incompleta (DPI)</i>		
Gobierno/oposición	Cooperar	Desertar
Cooperar	C:C	V:T
Desertar	T:V	R:R

R = Recompensa, V = Víctima, T = Tentación, C = Castigo. Donde  $T > R > C > V$ .

FUENTE: Valdés Ugalde, F., *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, Gedisa, 2010.

IV. EL PACTO POR MÉXICO:  
¿AJUSTE CONSTITUCIONAL REQUERIDO?

Después de doce años de neutralización mutua en torno a iniciativas de cambios de estructura del régimen político, la opinión pública llegó a la fatiga y pasó al desapego respecto de la política. Consecuentemente se generalizó el desprestigio de los partidos y el gobierno por su ineficacia y el encierro de la esfera pública por una política de baja calidad, lo que abonó al convencimiento de que era necesario entrar en una fase de cooperación y negociación política más allá de la neutralización con la finalidad de ofrecer resultados concretos y remover los obstáculos del sistema al desarrollo político. La ausencia de mayoría de un partido en el Congreso y el Ejecutivo (“gobierno dividido”) y la imposible disciplina de las entidades federativas han sido, desde 1997, el motivo que alimenta esta situación: tres fuerzas políticas principales más un puñado de partidos menores.<sup>10</sup> A partir de diciembre de 2012, el Pacto por México consiguió, al menos temporalmente, cambiar esta estructura de incentivos. El acuerdo entre gobierno y cuatro partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PVEM) invirtió la motivación para realizar reformas de trascendencia al convocar a una parte fundamental de los actores relevantes a emprender conjuntamente 11 modificaciones constitucionales y legales con implicaciones profundas que no tienen parangón en el pasado inmediato, con excepción de la reforma política de 1996. La explicación de este cambio tiene varios componentes. Uno es indudablemente la inclusión del go-

<sup>10</sup> Si tomamos en cuenta las tres últimas elecciones presidenciales, tenemos un total de 10 partidos políticos minoritarios. En 2000 compitieron ocho partidos políticos minoritarios, de los cuales tres participaron solos (Democracia Social, Centro Democrático y PARM) y cinco en coalición (PT, Convergencia, PSN y PVEM). En 2006 compitieron un total de cuatro partidos políticos minoritarios, de los cuales dos fueron solos (PSD y Nueva Alianza) y tres en coalición (PT, Convergencia y PVEM). Por último, en 2012 contamos con un total de cuatro partidos políticos minoritarios, de los cuales tres (PVEM, PT y Movimiento Ciudadano) fueron en coalición y únicamente Nueva Alianza compitió solo.

bierno y los cuatro partidos principales, los que predominan en la distribución del poder del Estado. Otro, señalado antes, el hartazgo ciudadano y la percepción de los actores políticos de los riesgos que esto conlleva y, finalmente, el mayor arraigo de la convicción que sin reformas de esa naturaleza no puede haber avance.

El Pacto ha sido profusamente criticado por muchos observadores y defendido por otros, los menos. Con independencia de los argumentos a favor y en contra, su importancia reside es que fue la plataforma de despegue de estas 11 reformas, algunas de las cuales obtuvieron supermayorías en las cámaras del Congreso y otras recibieron la oposición de algún bloque partidario. Empero, como puede verse por los temas que abarcan, se trata de modificaciones inéditas y de amplias consecuencias para el régimen constitucional. Algunas de ellas, como la educativa, la de telecomunicaciones, la de competencia y la fiscal han empezado a dar resultados. Otras, como la energética, deberán esperar mejores tiempos para atraer inversiones; las que cambian los procedimientos penales y el Amparo, así como la reforma política al entrar en vigor. La reforma política es la que nos importa aquí. Las principales modificaciones de la reforma política del Pacto por México son las siguientes: reelección legislativa consecutiva (diputados federales y locales), reelección de senadores hasta por dos periodos consecutivos, reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, gobiernos de coalición, autonomía de la PGR que se transformará en la Fiscalía General de la República y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, creación del INE (Instituto Nacional Electoral) y aumento del 2% al 3% en el porcentaje de votos requerido para que los partidos obtengan o conserven su registro. Las dos primeras tendrán vigencia a partir de 2018.

## V. RÉGIMEN POLÍTICO Y DERECHOS HUMANOS

A estas reformas de consenso entre Ejecutivo y Legislativo hay que sumar una reforma trascendental que propició un intenso debate legislativo de más de dos años y una activa participación de la sociedad civil. Se trata de la reforma de 2011 al artículo 1o. de la Constitución en materia de derechos humanos. Entre otros cambios, esta reforma introdujo un deber de mayor atención a los derechos de la gente para el Poder Judicial y todas las esferas gubernamentales, que en las últimas décadas se ha caracterizado por una alta concentración en la resolución de conflictos en las élites políticas y económicas mientras que dedica poca atención al conflicto en las esferas más amplias de la sociedad.<sup>11</sup>

Como consecuencia de esta enmienda se derivaron una serie de transformaciones del sistema judicial: juicios orales, nueva ley de amparo y múltiples disposiciones de la Suprema Corte para ajustar el orden jurídico al nuevo mandato constitucional. Asimismo, la Corte estableció que en caso de discrepancia entre la Constitución y los tratados internacionales deberá prevalecer como criterio judicial el más favora-

<sup>11</sup> Ansolabehere, K., *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, vol. 30, México, FLACSO México, 2007.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

ble al reclamante. La tarea prescrita por el Poder Constituyente a todos los poderes del Estado y órdenes de gobierno es de una escala imposible de acometer de un solo golpe. Sin embargo, se ha empezado a caminar por una ruta que muy difícilmente será reversible. Reza el nuevo artículo 1o.:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La tarea por realizar incluye la sensibilización de todas las autoridades, desde el municipio más alejado y los gobernadores más rupestres hasta el Poder Ejecutivo de la Unión, pasando por los poderes legislativos y judiciales de los estados de la República, además de otras medidas. La centralidad del mandato constitucional consiste en que los preceptos del artículo 1o. deben ser prioritarios en toda acción de gobierno; se debe llevar a cabo el ejercicio del gobierno desde y para la protección y promoción de los derechos humanos. La aparición del respeto a los derechos humanos como obligación de todas las autoridades ha generado resistencias y conflictos. Los más notorios se derivan de las acciones contra el crimen organizado e involucran a las fuerzas armadas, las policías y al sistema de justicia, tanto en su procuración como en su impartición. Las resistencias y las violaciones a los derechos humanos son la mala noticia, pero la buena es que éstos han adquirido una centralidad que no tenían y que constituye un avance en la construcción de un Estado de derecho democrático. Lo que fue un conflicto soterrado y no reconocido por el Estado se ha vuelto un espacio legítimo que hace avanzar los derechos en el orden jurídico, así como la protección de derechos, aunque ésta sea todavía corta en sus alcances. Además, hay que darle a la reforma constitucional en la materia un crédito adicional: llegó desde abajo y desde afuera; el debate que precedió a su implantación y la redacción y aprobación del texto constitucional dan cuenta de un esfuerzo de la sociedad civil y un apretado callejón parlamentario para darle vida.<sup>12</sup>

Esta reforma trajo consigo una importante actividad legislativa en materia de reparación y protección de derechos humanos, donde destacan los siguientes proyectos: la ley general de víctimas, la ley sobre refugiados y protección complementaria, el código nacional de procedimientos penales, la ley de derecho a la alimentación, entre muchas otras. Además, se otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes generales que establezcan las sanciones en materia de desaparición forzada y tortura. Destaca la consolidación y ampliación de facultades de la CNDH, tales como la de interponer acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, leyes locales y tratados internacionales (de los que México forme parte), que vulnere los derechos humanos.

<sup>12</sup> El proceso fue largo y empezó en 2009. Fue hasta el 11 de junio de 2011 que la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

A pesar de la lentitud de los cambios es posible albergar una nota optimista, si bien para el mediano plazo: la entrada en vigor de nuevas normas y disposiciones contribuye a la lucha política a través de los caminos de la ley. Si bien la realidad de la procuración e impartición de justicia en México ofrece un panorama muy deficiente, la autonomía de la Fiscalía Nacional puede representar un paso importante; otro tanto puede decirse de los ajustes que la Suprema Corte de Justicia ha ido realizando para ajustar el orden jurídico a los principios de los derechos humanos.

## VI. FEDERALISMO

Como se desprende de lo dicho arriba, el federalismo en México es una entelequia. Desde la fundación como nación independiente ha sido una aspiración escurridiza, un motivo de enfrentamiento entre facciones o una ficción legitimadora del autoritarismo. Luego de la transición democrática es un dolor de cabeza. A pesar de que se han creado algunas fórmulas nuevas para hacer funcional la relación entre entidades federativas e instituciones nacionales de gobierno, éstas han sido insuficientes para remontar los vacíos del régimen constitucional en la materia. Debe recordarse que la cirugía mayor a la Constitución de 1928-1933 centralizó controles sobre municipios, gobiernos estatales y legislaturas locales al reducir la autonomía de los estados para tomar decisiones por cuenta propia, al suprimir la reelección de legisladores y alcaldes, y al someter al Poder Judicial al Poder Ejecutivo, lo que tuvo también su reflejo en los estados de la República. Encima de esto se impuso el control del partido hegemónico sobre los grupos políticos relevantes, convirtiendo a los funcionarios electos en apéndices del presidente y del propio partido. Al desaparecer este control, en gran medida “informal” y aparecer en su lugar la competencia característica del pluralismo, el desorden no se hizo esperar. Los gobernadores descubrieron rápidamente que hay una zona de confort en la que su poder en las entidades supera a las capacidades de regulación de la Federación. Ésta no cuenta con los mecanismos institucionales adecuados para establecer un balance de poder, de facultades y obligaciones. Contabilizamos 98 gubernaturas (periodos de gobierno) en las 32 entidades federativas; en 56 de ellas se inició el periodo con mayoría legislativa absoluta del partido del gobernador, de las cuales 36 se conservaron en el segundo periodo y 20 pasaron a ser de otro partido. Si bien este dato confirma las posibilidades de la alternancia, también refleja el gran poder de una mayoría de gobernadores que ya no están sujetos a los viejos controles ni a fórmulas alternativas de pesos y contrapesos en el sistema federal.<sup>13</sup>

Los cambios constitucionales al régimen político que buscan establecer modificaciones en las articulaciones entre la Federación y los estados son 24 y amparan diversas materias. Las reformas que inciden sobre la “unión en una Federación” son principalmente las de carácter político, fiscal, judicial y administrativo (cuadro 2).

<sup>13</sup> Para la realización de esta estimación, se utilizaron los datos preliminares del proyecto “Mujeres políticas: la participación y la representación política de las mujeres en México”, coordinado por la Dra. Flavia Freidenberg del Instituto de Investigaciones Jurídicas a quien agradezco la gentileza de permitirme mencionar este dato.

CUADRO 2  
*Reformas que inciden en cambios en la relación entre Federación y estados*

<i>Publicación en el Diario Oficial de la Federación</i>	<i>Materia</i>
	<i>Política</i>
29-01-2016	Reforma política de la Ciudad de México: Se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que establece la Constitución Política de la Ciudad de México.
10-02-2014	Reforma política-electoral. Crea el Instituto Nacional Electoral. Dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.
	Finanzas públicas/Fiscal
26-05-2015	Disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.
17-06-2014	Agrega a “los integrantes de los ayuntamientos”, en la relación de funcionarios públicos que serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.
18-07-2016	Ley de Coordinación Fiscal. La Federación y los estados podrán firmar convenios de Coordinación Fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.
	Transparencia
07-02-2014	Reforma en materia de transparencia. Otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Amplía los sujetos obligados. Establece las bases de transparencia para las entidades federativas.
20-07-2007	Establece los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, por los que se regirán la Federación, los estados y el Distrito Federal.
	<i>Educativa</i>
26-02-2013	Reforma educativa. Establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente. Crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo.
	<i>Justicia y sistema penal</i>
15-10-2012	Da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para resolver las controversias por límites territoriales entre las entidades federativas.

27-09-2007	Se establece expresamente como requisito de procedencia para impugnar las resoluciones definitivas de las autoridades electorales de las entidades federativas, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el que se haya violado algún precepto constitucional.
11-06-1999	Precisa la naturaleza jurídica e integración del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano del Poder Judicial de la Federación. Amplía la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para remitir los asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito.
24-08-2009	Incorpora las bases para regular las remuneraciones que perciban los servidores públicos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. Determina que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República.
18-06-2008	Reforma integral que establece las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio y aplica diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública.
08-10-2013	Faculta al Congreso para expedir la legislación procedimental penal única.
12-12-2005	Establece la implementación de un sistema integral de justicia penal para adolescentes por parte de la Federación, los estados y el Distrito Federal.
	<i>Territorio y municipios</i>
08-12-2005	Otorga al Senado la facultad para autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas. Faculta al Senado para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten.
27-12-2013	Faculta al Congreso para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.
23-12-1999	Reforma en materia del municipio. Establece los procedimientos que la ley secundaria debe contemplar en materia municipal. Precisa y amplía las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios. Actualiza los conceptos relativos a la capacidad de gobierno del municipio.
	<i>Otras</i>
20-07-2007	Otorga al Congreso la facultad para legislar en toda la República sobre sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.
28-06-1999	Otorga al Congreso la facultad para expedir leyes en materia de protección civil, que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

FUENTE: elaboración propia con datos de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpaum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpaum_crono.htm).

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

No obstante lo anterior, el endeudamiento de los gobiernos estatales ha crecido en algunos casos desmedidamente, varios gobernadores y ex gobernadores han sido acusados reiteradamente de actos de corrupción y nepotismo, además de subyugar a las legislaturas y a los poderes judiciales locales. En una palabra, las entidades son enclaves en los que persisten modalidades despóticas de ejercicio del poder y a los que no ha llegado el impacto del control y los pesos y contrapesos propios de la democracia.

No es objetivo de este trabajo hacer un examen detallado de las acciones emprendidas desde dentro de las entidades federativas para transitar hacia equilibrios de nuevo tipo, acordes con los principios del buen gobierno que los ciudadanos reclaman. Una prueba indirecta de ello es la *nacionalización* del INE y el INAI. Luego de llegar a la conclusión de que la federalización electoral y del derecho a la información gubernamental tuvieron tropiezos en los estados, el Poder Legislativo decidió ampliar las potestades de ambos institutos para el control de los procesos electorales y de información pública en las entidades. A ello se suman otros esfuerzos *nacionalizadores* como la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa con facultades de organización y regulación de los órganos de evaluación educativa en cada estado de la República.

En todas ellas se evidencia la acción del centro a la periferia, lo que prueba que desde dentro de los estados poco se ha hecho o se ha intentado hacer de modo significativo para armonizar principios de buen gobierno. Algunas de las reformas políticas más recientes no han entrado en vigor, y dos de las más importantes tendrán efecto sólo a partir de 2018: la reelección de legisladores y alcaldes y la Fiscalía Nacional que da autonomía a la procuración de justicia. Aunque han sido motivo de aliento, no se puede anticipar sus consecuencias. Para cerrar este retrato de la desproporción entre el gobierno central y los estados véase la siguiente información que describe la distribución de las participaciones estatales y “federales” en gasto y recaudación. El cuadro 3 muestra cuánto reciben los estados de la partida del Ramo 33 y cuánto recaban de impuestos cada año. Se calculó el porcentaje que representa la recaudación de impuestos estatales de lo que reciben del ramo 33. Por otro lado, el cuadro 4 muestra las diferencias entre los impuestos que recaba la federación y los impuestos que recaban los estados.

La dependencia estatal y municipal de las participaciones federales que, además, está consagrada en la Ley de Coordinación Fiscal sigue una trayectoria que viene desde 1978, cuando esta ley fue establecida, y aunque ha tenido cambios significativos no ha revertido el balance entre gobierno central, entidades y municipios como correspondería a un federalismo maduro.

## VII. DESDE EL PRESIDENCIALISMO: ¿HACIA DÓNDE?

El debate académico sobre la disyuntiva entre sistemas presidenciales y parlamentarios iniciado por Linz y Stepan en los años setenta,<sup>14</sup> no ha llegado a conclusiones

<sup>14</sup> Linz, J. J., y Stepan, A., *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, JHU Press, 1978.



LA DISLOCACIÓN DE SISTEMA POLÍTICO Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL...

de consenso. Por una parte, se exhiben las ventajas del parlamentarismo por favorecer la inclusión de más opciones en el sistema político y coincidir con situaciones en las que la distribución económica es menos desigual. Por otra parte, los sistemas parlamentarios tienden a una mayor estabilidad que los presidenciales.<sup>15</sup> No obstante, nada los hace invulnerables a la parálisis cuando no se consigue la mayoría necesaria para formar gobierno. La elección directa del ejecutivo en sistemas presidenciales permite un distanciamiento de la dispersión con la posibilidad de formar gabinete o dictar políticas que obtengan aquiescencia parlamentaria. La realidad que presentan hoy en día ambos tipos de sistema en sus países de nacimiento no ofrece incentivos para una decisión consistente si se trata no de cambiar internamente un régimen político sino transitar de un régimen a otro.

CUADRO 3

*Comparación entre el monto destinado al ramo 33 e impuestos recabados por los estados de México (2000-2015)*

<i>Año</i>	<i>Ramo 33</i>	<i>Impuestos recabados por los estados</i>	<i>Porcentaje</i>
2000	161 712 800 000	8 016 046 390	5.0
2001	199 578 247 902	9 554 226 885	4.8
2002	218 673 007 922	11 703 050 641	5.4
2003	234 618 811 609	13 282 817 762	5.7
2004	250 562 749 321	15 543 042 963	6.2
2005	271 082 863 183	17 750 542 867	6.5
2006	292 071 849 705	21 077 521 146	7.2
2007	332 298 087 595	24 336 718 090	7.3
2008	369 569 077 483	26 768 035 940	7.2
2009	396 262 331 288	27 343 098 614	6.9
2010	419 308 044 004	29 014 277 851	6.9
2011	451 167 935 371	30 951 810 964	6.9
2012	482 155 473 745	35 548 004 369	7.4
2013	513 903 532 030	39 326 483 890	7.7
2014	545 578 452 387	42 650 993 800	7.8
2015	591 357 166 754	37 048 918 851	6.3

FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública para cada ejercicio fiscal y del INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Varias de las instituciones heredadas por nuestra generación son el problema más importante en el atasco de la política para generar una gobernanza virtuosa. Desde luego, el sistema presidencial es una de ellas. Ideado en el siglo XVIII para responder a una partición social binaria en la que habría permanentemente dos grandes parti-

<sup>15</sup> Cheibub, J. A. *et al.*, "What Makes Democracies Endure?", *Journal of democracy*, 7(1), 1996, pp. 39-55.

CUADRO 4  
 Comparación entre impuestos recabados por la Federación e impuestos recabados por los estados (2000-2015)

Año	Impuestos Federación	Impuestos estados	Suma	% Impuestos de la Federación	% Impuestos estados
2000	565 422 300 000.00	8 016 046 390	573 438 346 390.00	98.6	1.40
2001	665 997 900 000.00	9 554 226 885	675 552 126 885.00	98.6	1.41
2002	806 200 000 000.00	11 703 050 641	817 903 050 641.00	98.6	1.43
2003	790 041 800 000.00	13 282 817 762	803 324 617 762.00	98.3	1.65
2004	820 550 500 000.00	15 543 042 963	836 093 542 963.00	98.1	1.86
2005	864 830 700 000.00	17 750 542 867	882 581 242 867.00	98.0	2.01
2006	836 812 400 000.00	21 077 521 146	857 889 921 146.00	97.5	2.46
2007	1 003 841 000 000.00	24 336 718 090	1 028 177 718 090.00	97.6	2.37
2008	1 224 960 900 000.00	26 768 035 940	1 251 728 935 940.00	97.9	2.14
2009	1 161 191 100 000.00	27 343 098 614	1 188 534 198 614.00	97.7	2.30
2010	1 310 661 500 000.00	29 014 277 851	1 339 675 777 851.00	97.8	2.17
2011	1 464 299 500 000.00	30 951 810 964	1 495 251 310 964.00	97.9	2.07
2012	1 466 179 600 000.00	35 548 004 369	1 501 727 604 369.00	97.6	2.37
2013	1 605 162 500 000.00	39 326 483 890	1 644 488 983 890.00	97.6	2.39
2014	1 770 163 000 000.00	42 650 993 800	1 812 813 993 800.00	97.6	2.35
2015	1 978 980 600 000.00	37 048 918 851	2 016 029 518 851.00	98.2	1.84

FUENTE: Elaboración propia con datos de las leyes de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal y del INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

dos o visiones ideológicas: conservadores y liberales, demócratas y republicanos, etc., el sistema presidencial sólo puede operar en condiciones de pluralismo democrático por dos vías. Una de ellas es la creación de mayorías artificialmente mediante reglas que impliquen que quien obtiene la mayoría relativa consiga la mayoría absoluta para gobernar. Pero esta fórmula atenta contra el pluralismo en aras de una idea estrecha de la gobernabilidad. Otra opción es la búsqueda de una fórmula que permita la formación de mayorías pero no imaginarias, sino explícitas. La institución del “ballotage”, mejor conocida como “segunda vuelta”, fomenta la formación de mayorías impidiendo marginar a un sector del espectro ciudadano pues aunque fue instituida<sup>16</sup> para fortalecer la representatividad del Poder Ejecutivo ofrece a los electores la oportunidad de dar su voto a uno de los dos “finalistas” en la carrera presidencial. Al tener este efecto fomenta la formación de coaliciones entre partidos o candidatos que quedaron rezagados favoreciendo la negociación de los programas de gobierno, lo que los hace susceptibles de recoger un arco mayor de preferencias sociales.

La segunda alternativa es notablemente superior a la primera, pues fuerza a los partidos y dirigentes políticos a profundizar la representatividad de sus acciones de gobierno y a disminuir la cantidad de “perdedores” que quedan fuera del gobierno o del parlamento una vez terminado el proceso electoral. Naturalmente, entre más heterogéneas son las sociedades tenderán a darse un mayor número de opciones políticas. Los sistemas de partidos bien construidos buscarán unificarlas lo mejor posible para evitar la dispersión absoluta, pero es razonable pensar que ese tipo de sociedades será mejor representada y desarrollada por una “locomotora” capaz de uncir más y no menos vagones en su arrastre. Es una opción que requiere más esfuerzo e imaginación, pero eso no debería ser un obstáculo si una concepción avanzada de la ciudadanía adquiere carta de naturalización en el sistema político. Lamentablemente la baja calidad de la ciudadanía y el desprestigio de las instituciones políticas obstaculizan severamente el desarrollo político democrático.<sup>17</sup>

Otra ruta posible es la que implica la moderación del sistema presidencial injerándolo de modalidades parlamentarias. Ello implica, empero, más imaginación y arrojo, más cultura política y cívica, y más apertura ideológica para poner sobre la mesa de la negociación todas las preferencias sociales y alternativas políticas sin afanes hegemónicos ni intolerancia. En síntesis, para pensar en un cambio de sistema, se requiere de una condición que no se ha reunido en México: la de una sociedad abierta.

## VIII. LEGITIMIDAD Y CONFLICTO. LAS OPCIONES EN DISPUTA

Estas condiciones institucionales, aunadas a no pocos ejemplos de irresponsabilidad y de corrupción flagrante, han contribuido al deterioro político, al desprestigio de

<sup>16</sup> En Francia a mediados del siglo XIX.

<sup>17</sup> Instituto Nacional Electoral, *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 2014*. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf).

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

la democracia y al mal desempeño de gobiernos, de legisladores y del sistema en su conjunto con el correlato de irritación ciudadana que ha ido en aumento.

Trátese de reformas fiscales, laborales, educativas o del sistema político; llámen-se políticas contra el crimen organizado, de reforma energética, de los sistemas de salud o de política exterior; lo cierto es que priva una grave ausencia de disposición para el consenso. Y el consenso no puede ser más que fruto de la negociación. De esto es de lo que se trata la democracia y no se puede salir del atasco sin una identificación compartida del problema.

Los poderes de hecho, la corrupción, continúan siendo lacras que no se han desterrado. Puede considerarse exagerado atribuir las al sistema institucional del régimen político. Las prácticas provenientes del pasado, empero, se apoyaban en él como lo hacen hoy en día. Ni la reforma del Poder Judicial, ni alguna otra ha contribuido seriamente a erradicarlas. Son una de las marcas más visibles de un pasado que se niega a morir y de un presente que no ha sido capaz de ajustarles las cuentas. La democracia pluralista, empero, ha hecho más evidentes los hechos que las caracterizan. Si fuera posible una nota optimista sobre el punto, habría que agradecer a esta decisión del pueblo de México exhibirlas en toda su crudeza. El problema no está en verlas, sino en responder a la cuestión de cómo se les pone un alto. Este seguirá siendo un asunto pendiente en el futuro inmediato.

Los arreglos que tenemos actualmente hacen perder al país. No se trata únicamente de que ningún actor haya tomado las decisiones pertinentes para salir del atolladero, sino de que ningún actor podría tomarlas bajo estas circunstancias: todos los demás estarán dispuestos a evitarlo.

Pensar en soluciones llama a establecer prioridades. Qué es más importante: ¿imponer una opción para gobernar con menos obstáculos, suprimiéndolos incluso? Esta alternativa llama a reducir la pluralidad y a crear mayorías artificiales ¿Mantener el *statu quo* para que no haya fiel de la balanza y dejar que progrese el deterioro?

Creo que la clave de la respuesta no está solamente en los partidos políticos, tampoco en los poderes o niveles de gobierno. Ninguno la ha sabido encontrar. Desde luego, ellos son imprescindibles para obtener una respuesta razonablemente buena, a la vez porque fuese viable y preferible. Es necesario reconocer que la sociedad mexicana ha iniciado, a la vuelta del siglo, un cambio profundo.

Las experiencias a que ha estado sometida se lo exigen. Un hogar de cada cinco conoce lo que es tener un familiar en el extranjero, es decir, conoce directa o indirectamente alguna forma de exilio económico. El campo mexicano, que alguna vez fue imaginado como el jardín de la patria, es improductivo, expulsor de población o fuente de actividades ilícitas como el tráfico de drogas. Las grandes empresas mexicanas siguen viviendo en esa reproducción secular del estanco virreinal que exprime los recursos del país y de la población. La industria languidece, salvo por algunas áreas y regiones que consiguieron insertarse en nichos de mercado con más dinamismo.

La nota distintiva de la sociedad en México es que a partir de los acontecimientos económicos y políticos de las últimas décadas ha optado por la diversidad y la diversificación; ha iniciado procesos de organización independiente cuya magnitud

contrasta con el corporativismo al que estuvo sujeta en el segundo tercio del siglo pasado (y cuyos vestigios aún están ahí). Pero lo más importante de todo es algo que se hace notar poco en los últimos tiempos; la transformación política del país habría sido inimaginable sin la figura central de una ciudadanía que quiere ser sujeto de sí misma, harta del pastoreo al que fueron sometidos sus padres y abuelos.

Podría decirse que esta observación es demasiado optimista. No se puede negar. Pero como registro heurístico no desmerece. La sociedad desborda sus límites tradicionales por muchas vías. La delincuencia, la juventud decepcionada, los desempleados, las mujeres, los indígenas, las formas de participación... Hay una autoidentificación con lo distinto de sí mismos respecto a sus imágenes pretéritas. En especial, un eslabón de la cadena se ha roto: la docilidad que bajo el autoritarismo fue semillero de abyección.

Una sociedad civil fuerte puede ser la base constructiva de un Estado fuerte, no de un Estado desbordado. Las costumbres arraigadas en la política, como el clientelismo y el corporativismo, pueden mitigarse con la evolución de una ciudadanía que se sabe plural aunque poco abonen sus líderes formales a desarrollarla, ocupados como están, en sus negocios sin horizonte. Pero el cambio posible y deseable está al alcance. Se requieren dirigentes, pero éstos, a su vez, necesitan un nuevo horizonte histórico que no termine en el bono electoral inmediato. Que sea capaz de compenetrarse con la sociedad y entender lo que pasa en ella para reformularlo en la política.

México ofrece a estas alturas la novedad única en su historia independiente: una sociedad plural que quiere ordenarse políticamente en una democracia liberal. No es un problema exclusivo de organizar el sistema político para que funcione “bien”. Además de esto se exige que sea *representativo*. Palabra gastada si las hay.

Si el sufragio, largamente enterrado, reprimido y engañado durante el siglo XX, ha emergido como la institución primigenia de la democracia, su prolongación en *representación* genuina y de calidad es la asignatura pendiente. Lejos de una discusión estéril sobre nudos y perversiones del sistema político, el desafío es suficientemente claro: ¿tiene el pueblo de México, sus ciudadanos, el poder para tomar decisiones acerca de qué sistema político prefiere y bajo qué modalidades debe operar?

La respuesta es de claroscuros: se cuenta con un sistema de partidos para tomar decisiones, pero estos partidos nacieron de cara al poder y con pocos alicientes para mirar hacia los ciudadanos de un modo que se proponga la profundización de la representatividad mediante un esfuerzo explícito por llevar sus preferencias y necesidades al plano de las decisiones políticas. Las anteojerías de la historia y de los intereses particulares siguen teniendo prioridad.

Si las palabras de la Constitución tuviesen algún sentido, podríamos quizá asumir que la ausencia de modalidades para hacer cumplir el artículo 39 de la carta magna, presente en ella desde el siglo XIX y retomado en 1917, es una tarea pendiente de frente a un proyecto democrático de gran calado. A la letra dice: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de cambiar o modificar la forma de su gobierno”. Este artículo nunca ha tenido una Ley Reglamentaria. Nadie sabe a ciencia cierta cómo se cambia la forma de nuestro gobierno, excepto por la vía del

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

artículo 135 que regula a los que tienen facultades para iniciar leyes y pueden por tanto reformarla o adicionarla. Esta fórmula es *representativa*, pero su uso da cuenta de una cultura constitucional perversa tanto por parte de la clase política como de la sociedad civil.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A. y ROSENTHAL, H., *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, 1995.
- ANSOLABEHERE, K., *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, vol. 30, México, FLACSO México, 2007.
- , “One Norm, Two Models. Legal Enforcement of Human Rights in Mexico and the United States”, *Mexican Law Review*, 8(2), 2016, pp. 93-129.
- CARPIZO, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002.
- CHEIBUB, J. A. *et al.*, “What Makes Democracies Endure?”, *Journal of democracy*, 7(1), 1996, pp. 39-55.
- COLEMAN, J. J., “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, *American Political Science Review*, 93(04), 1999, pp. 821-835.
- CÓRDOVA, A., *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.
- COX, G. W. y KERNELL, S., *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Pr., 1991.
- FIORINA, M. P., “Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?”, *American Political Science Review*, 88(02), 1994, pp. 304-316.
- , *An Era of Divided Government. In Developments in American Politics*, United Kingdom, Macmillan Education UK, 1992, pp. 324-354.
- , *Divided Government*, Nueva York, MacMillan, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 2014*. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/Educacion Cívica/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/Educacion_Cívica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf).
- JACOBSON, G. C., *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in US House Elections, 1946-1988*, Boulder, Westview Pr., 1990.
- LINZ, J. J. y STEPAN, A., *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, vol. 2, Baltimore, JHU Press, 1978.
- VALDÉS UGALDE, Francisco, *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, Gedisa, 2010.

