

# ALTERNANCIA POLÍTICA Y CAMBIO CONSTITUCIONAL

Francisco Javier OSORNIO CORRES

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *El binomio presidente-partido oficial*. III. *El papel de la ideología en el ejercicio del poder*. IV. *Algunas consecuencias de la nueva estructura de poder*. V. *Algunas conclusiones*.

## I. PRESENTACIÓN

Los resultados de la elección federal del 2 de julio de 2000 implican, además de los cambios políticos visibles externamente, otros de mayor importancia, así como consecuentes transformaciones que se deberán producir en el orden normativo, tanto a nivel constitucional, como legislativo.

Muchas de estas transformaciones resultan o habrán de resultar del reacomodo de fuerzas políticas que implica la alternancia en el poder.

Parto del principio de que el eje central del sistema político mexicano giraba en torno al presidente de la república y de su relación con el partido gobernante.<sup>1</sup>

La alternancia política significa, para nuestro país, una nueva estructura de poder en la que ya no aparecerá, necesariamente, el titular del Ejecutivo federal como el núcleo del sistema político.

Estamos ante el reacomodo de fuerzas frente al poder político, en el cual los mecanismos de distribución, participación y relaciones con el poder pueden variar de manera radical.

1 “El poder del Ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina de partido y en liderazgo del partido... lo que ha contribuido a la concentración de poderes en favor del Ejecutivo”; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 190.

Entendemos que, en un foro de esta naturaleza, lo importante es el análisis del fenómeno jurídico. Por ello, partiendo del criterio acuñado por André Hauriou, en el sentido de que el derecho constitucional no es otra cosa sino el “encuadramiento jurídico del fenómeno político”,<sup>2</sup> haremos de centrar nuestra atención justamente en el impacto que parte de este proceso político podrá significar para el ámbito jurídico.

Desde esta perspectiva, nos interesa destacar las transformaciones políticas —y cuando hablamos de la dimensión política, nos referimos a fenómenos relacionados con el ejercicio del poder— en la esfera de acción del Ejecutivo de la Unión, así como de otros actores políticos fundamentales: el Legislativo federal, los poderes locales, los partidos políticos y, desde luego, la ciudadanía, en su relación con el poder.

Un elemento adicional de importancia en nuestro análisis, será la referencia al papel que, en medio de estas transformaciones políticas y jurídicas, juega la ideología, como hilo conductor no sólo de la lucha por el poder, sino también, en su ejercicio.<sup>3</sup>

## II. EL BINOMIO PRESIDENTE-PARTIDO OFICIAL

Creemos que el 2 de julio no solamente perdió la elección el partido oficial, sino también el presidencialismo mexicano.

Nos parece que podríamos convenir en que la relación presidente de la república-partido oficial era de naturaleza simbiótica, en la que existían indisolubles lazos de dependencia de uno hacia el otro en un sentido bidireccional.

De manera que la derrota del partido oficial, justamente en la elección presidencial, rompe con esa relación dejando en la orfandad no solamente al partido oficial —que en virtud de la propia derrota electoral, pierde ese carácter— sino también y, de manera más trascendente, a la propia Presidencia de la República.

2 Hauriou, André y Gicquel, Jean, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7a. ed., París, Monchrestien, 1980, p. 11.

3 En este sentido, Michael Tigar y Madeleine R. Levy establecen que “una ideología jurídica es una declaración, en términos del sistema de producción de normas, de las aspiraciones, objetivos, metas y valores de un grupo social... cuando un grupo detenta el poder del estado su ideología jurídica es ‘la ley’”; *The United States Constitution*, Nueva York, Nueva York University Press, 1990, p. 280.

Cosío Villegas, Arnaldo Córdoba y Jorge Carpizo, entre otros distinguidos tratadistas, han producido clarificantes análisis sobre el enorme poder constitucional que corresponde al presidente de la república, sin embargo, también destacaron que además de ese poder formal, que le es propio al Ejecutivo, existían —lo digo en pasado porque me parece que no existen más, por lo menos en el mismo orden de magnitud— otros poderes que, por carecer de un sustento jurídico constitucional, se designaron como metaconstitucionales.<sup>4</sup>

De manera que esta categoría de poderes, no consagrados por ninguna norma jurídica, eran tan, o en ocasiones más, importantes que los formales.

De manera muy sintetizada, podríamos referir a un poder electoral, vinculado, desde luego, con el partido oficial, que hacía que tanto la elección del Legislativo federal, como de los poderes estatales y aun los municipales, fueran considerados de incumbencia presidencial, por lo que los triunfos del partido oficial, que por supuesto eran arrolladores, se imputaban al presidente, quien definía candidatos y supervisaba la estrategia político-electoral, y cuyos resultados ensanchaban el poder que, desde el centro, ejercía el presidente de la república.

A través del partido oficial, el presidente aseguraba un férreo control de los poderes federales, tanto del que surge de una elección, como del que se originaba en un sistema de designación. De la misma forma, controlaba a los poderes locales y a los municipales, resquebrajando así la esencia del orden republicano y del sistema federal.

El partido oficial encontraba, en el presidente, el origen de su fuerza hegemónica en todo el país y, a su vez, le brindaba fortaleza y control político sobre la casi totalidad de instituciones públicas del país.

Un fenómeno similar ocurría con los principales grupos de poder y de presión de toda la nación.

A la influencia del binomio presidente-partido no escapaban la iglesia; los empresarios; la prensa; los trabajadores y campesinos organizados; las organizaciones de las clases medias; profesionistas, comerciantes y, en general, todas las fuerzas políticas y sociales del país.

4 “El hecho de ser el jefe real del PRI otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales...”; Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 191.

Para estos grupos y sectores, el partido era la única vía segura de participar en el ejercicio del poder y, el presidente, su canal preferente de acceso. A través del partido, grupos, organizaciones e individuos se acercaban al presidente o a través de éste, se acercaban al partido. En ambos casos, se contaba con la vía más segura de acceso al poder.

De entre las fuerzas y grupos que se mantenían al margen de este sistema se encontraban los partidos de oposición, pero aun ellos de manera excepcional, ya que existían partidos y épocas en que todos los partidos de oposición se veían obligados o tentados a concertar acciones y estrategias, más con el presidente, que con el partido oficial.

En síntesis, todos los fenómenos políticos y sociales de cierta importancia estaban relacionados con el binomio presidente-partido oficial.

Este esquema cancelaba o hacía depender cualquier fuerza e institución política de la voluntad del Ejecutivo de la Unión quien, con mucho, actuaba como un verdadero monarca absoluto.

A través de él se entendía y matizaba el orden republicano, la división de poderes, el sistema federal, así como los mecanismos de participación social, sea a través de los medios de comunicación, de la empresa, del comercio, de las iglesias, de las organizaciones de trabajadores y de cualquier otra de carácter social, político y económico.

El eje del poder, o la sede del poder total en México, residía en un sólo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la aspiración democrática de contar con amplios mecanismos de participación política que distribuyen, de manera equilibrada, el ejercicio del poder, tanto entre los miembros de la sociedad civil como entre las instituciones de la sociedad política.

De manera que el sistema de división de poderes, la estructura federal y los mecanismos de participación social, todos, en su conjunto, estaban subordinados a la voluntad del presidente de la república, respaldado por la acción del partido gobernante.<sup>5</sup>

5 *Ibidem*, p. 221: “Las causas del predominio del presidente mexicano son: a) es el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del Poder Legislativo; c) la integración... de la Suprema Corte de Justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército...; f) la fuerte influencia sobre la opinión pública...; g) la concentración de recursos... en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales...”.

## III. EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA EN EL EJERCICIO DEL PODER

Para los británicos Bill Coxall y Lynton Robins, la ideología es un sistema interrelacionado de ideas que ofrecen una visión comprensiva y apta para movilizar amplios sectores de la población a favor o en contra del cambio político.<sup>6</sup>

En este sentido —continúan estableciendo estos autores— las ideologías políticas representan una acción orientada, le dan forma al comportamiento político en una dirección en particular.

De suerte que la política no implica solamente un conflicto sobre la distribución de recursos escasos sino también la pública competencia entre diferentes creencias o formas de pensar.

La ideología, en el ámbito político, implica, por tanto, una percepción de la realidad así como una consecuente estrategia de acción que permita hacer realidad esa percepción de las cosas.

En esencia, la lucha política, la lucha por el poder se presenta como el enfrentamiento de diferentes percepciones y estrategias de acción.

En este sentido, podemos referir entre las ideologías políticas más recientes al liberalismo, al individualismo, al racionalismo, al conservadurismo, al socialismo y al comunismo.

De suerte que cada concepción ideológica propone distintas formas de organización del poder así como diversos mecanismos de relación y control de la sociedad civil, sobre la política.

Percepciones que, las más de las veces, son integrales e incluyen la estructura del poder público, sus responsabilidades en el ámbito económico, la visión de la forma en que se debe organizar la actividad económica y sus fines, la concepción del bienestar social, de la estructura y clases de la sociedad civil, la intensidad del cambio político económico y social, la organización, funciones, responsabilidades y relaciones de los sindicatos, la visión de la moral social y la concepción de la nación, en lo interno, y del Estado en su forma de participar e integrarse en la comunidad internacional.

Esta es la concepción que nuestro texto fundamental consagra sobre la lucha política que monopolizan los partidos:

6 *Contemporary British Politics*, 3a. ed., Londres, Macmillan, 1998, p. 68.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan...<sup>7</sup>

En México, la lucha política gira en torno a los tres partidos más importantes, que expresan, en términos generales, las tres tendencias más representativas de la geografía política: la izquierda, la derecha y un centro pendular que lo mismo oscila a la derecha como a la izquierda.

Esta situación ha hecho que, en lo general, la participación electoral de estas tres fuerzas tienda al reparto equilibrado de posiciones, apuntando las tres, hacia el 33% de los cargos de representación popular, tanto a nivel federal como en los niveles estatal y municipal.

Lo que, a pesar de lo sano que pudiera ser, representa una serie importante de condicionantes en el ejercicio del poder, ya que lo que está desapareciendo es el principio de mayoría absoluta.

A ello habría que apuntar una situación adicional que parece aún más grave: el triunfo electoral del 2 de julio, en lo que se refiere a la elección presidencial, no puede atribuirse a ningún partido político, en razón de las siguientes consideraciones: el triunfo se acreditó formalmente a una coalición de partidos, formada por uno de los tres grandes y por otro de los pequeños, que aún sigue luchando por conservar su registro, es decir, se trató más de una coalición de forma que de una estrategia que lograra verdaderamente sumar votos.

Más aún, el candidato triunfante apareció más como un candidato independiente que logró el respaldo de un partido y que la eficiencia del resultado se debe atribuir más a sus grupos apartidistas de apoyo, que a las fuerzas del propio partido.

Por otra parte y, como consecuencia lógica de este antecedente electoral, el nuevo gobierno no aparece controlado por ningún partido político, desde luego no por los partidos de la coalición triunfadora, ya que uno no logró una sola posición destacada en el gobierno, y el otro, participa en el gobierno con miembros del principal partido opositor, así como del grupo de ciudadanos que sustentó la campaña presidencial y aún de otros afiliados a otras fuerzas políticas o de no militantes de ningún partido.

7 Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto resulta trascendente a nivel del análisis del papel que juega la ideología y la consecuente estrategia de acción que representa el nuevo gobierno.

En este sentido, parece claro que la gestión gubernamental no está determinada por la ideología propia de ningún partido político y que, en su lugar, domina la visión pragmática, personal y casuística del titular del Ejecutivo de la Unión que, a pesar de la larga campaña electoral, todavía resulta un misterio para la ciudadanía.

Es decir, de la elección del 2 de julio resultó un gobierno sin filiación partidista y, en consecuencia, sin un aparato ideológico sistematizado, sustentado y difundido por un partido político.

Esto habrá de significar la operación de un Ejecutivo cuya fuerza de acción ya no está soportada por un partido mayoritario y, ni siquiera, por un partido político con registro, como son los “amigos de Fox”.

Ello ha provocado, desde los primeros meses de gobierno, que el Ejecutivo disponga de escasos márgenes de negociación con sus interlocutores políticos: los poderes Legislativo y Judicial de la federación, así como con los poderes de los estados y municipios.

Esta situación habrá de trascender no solamente durante la gestión cotidiana del gobierno sino, de manera destacada, en los próximos procesos electorales que se avisan como reforzando el reparto, por tercios, de la representación nacional que parecen asegurar la continuidad de la alternancia y la cohabitación.

#### IV. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA NUEVA ESTRUCTURA DE PODER

Esta situación que, en regímenes verdaderamente democráticos puede resultar operativa y aún garante del desarrollo democrático de las instituciones públicas, requiere de una estructura jurídica de organización de los órganos y procedimientos de gestión gubernamental diversos a los que existen en México, en primera instancia, porque nuestras instituciones fueron diseñadas para operar en un ambiente de presidencialismo marcado y de un partido dominante o hegemónico.

Por ello, consideramos que, como juristas, analistas y aun legisladores, debemos estar atentos para preparar los cambios constitucionales y legales que exige, desde ahora, la nueva realidad política nacional.

De entre las modificaciones que desde ahora se pueden avisorar, destacan las siguientes:

- La transformación de la integración y reglas de funcionamiento del Poder Legislativo.
- El redimensionamiento de la figura presidencial.
- La verdadera independencia del Poder Judicial.
- La operación efectiva de los controles interorgánicos.
- El ajuste del sistema federal.
- El sistema, la estructura y las funciones de los partidos políticos.

### 1. *Transformación de la integración y reglas de funcionamiento del Poder Legislativo*

Los nuevos mecanismos de distribución o de participación en el ejercicio del poder, que ha impuesto la realidad política nacional, anuncian que la tendencia hacia el tripartidismo se habrá de consolidar, por lo que la integración y reglas de funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión tendrán que revisarse necesariamente.

Esto comprendería, con toda seguridad, revisar, entre otros, los llamados “candados”, que buscaban asegurar la gobernabilidad de las cámaras a través de la conformación de una mayoría artificial, sin embargo, el fortalecimiento del tripartidismo hará cada vez más difícil la obtención de mayorías absolutas, lo que ya ha hecho inoperantes estas salvaguardas que se diseñaron en función del sistema presidencial, respaldado por un partido hegemónico.

Esta nueva forma de integrar las cámaras legislativas que obligará a que surjan y se legitimen nuevos mecanismos para alcanzar decisiones mayoritarias, que implican, desde luego, hablar de alianzas de partidos, que inicialmente tendrán que ser estrictamente de coyuntura, por lo que cada nueva situación o proyecto legislativo habrá de dar lugar a nuevas alianzas, pero sobre todo a condicionantes, también de orden coyuntural, diferentes, en cada caso.

Esto habrá de impedir que la voluntad del Ejecutivo se imponga en el quehacer legislativo, puesto que, en el mejor de los casos, sólo el partido del presidente podrá apoyarlo, por sistema, lo que será insuficiente para permitir la toma de decisiones.

En primera instancia, esto generará nuevos liderazgos políticos, ya que el presidente ha dejado de ser único y supremo líder nacional. Antes al contrario, parece que, hoy por hoy, no lo es ni del propio partido que lo llevó al poder.

Liderazgos políticos que se manifestarán en el seno de las cámaras legislativas, así como en los más diversos ámbitos de la vida política nacional, tanto a nivel sectorial, como en el ámbito estatal y municipal.

Otro beneficio que esperamos se produzca es que el Poder Legislativo retome su función de legislador, ya que el Ejecutivo encontrará, y ya las encuentra, serias dificultades para lograr la aprobación, incondicional y sin reformas, de sus iniciativas de ley.

En consecuencia, serán las fracciones parlamentarias, los diputados y senadores, así como las legislaturas de los estados, los que podrán ejercer realmente su potestad de iniciar leyes, así como de reformar la Constitución.

En este sentido, es preciso tomar en cuenta que una ley implica la expresión de decisiones políticas que busca normar los más variados aspectos de la vida nacional. Entre ellos, hay que subrayar la gestión financiera del Estado y sus mecanismos de control y supervisión, así como los nombramientos que propone el Ejecutivo al Legislativo.

Es decir, la distancia entre Legislativo y Ejecutivo ya se marca con claridad y se acentúa conforme se van internalizando los nuevos parámetros de acción en cada uno de estos ámbitos.

El beneficio que más destaca de esta situación es que el Legislativo será cada vez más legislativo y que el Ejecutivo lo será menos para contraerse cada vez más a su esfera constitucional de actividad.

Dentro de este ámbito es preciso incluir el estrecho margen de acción que tendrá el presidente para reformar la Constitución, pues en atención a la necesaria participación de las legislaturas de los estados, es probable que este proceso requiera del consenso de los tres partidos más grandes, lo que no parece fácil de alcanzar.

## *2. Redimensionamiento de la figura presidencial*

Una de las instituciones que más habrá de sufrir transformaciones será la Presidencia de la República.

En concreto, se trata de un proceso de descongestionamiento del poder que reunía, en su esfera jurídica, política y social, el Ejecutivo de la

Unión. Proceso del que se benefician el resto de los actores políticos e instituciones político-constitucionales.

Hemos señalado ya algunas transformaciones que habrá de sufrir el Poder Legislativo, como resultado de la alternancia en el poder que se ha materializado en torno al Ejecutivo.

Cabe reiterar que estamos partiendo del supuesto de la fractura del binomio presidente de la república-partido oficial, fenómeno que afecta principalmente al primero de ellos.

La dupla triunfante de la elección presidencial del 2 de julio, candidato-partido está muy lejos, para fortuna del país, de repetir el esquema anterior.

De manera que entre Ejecutivo y partido ya no se presenta la relación simbiótica que los hacía aparecer como fuerza política invencible, inatacable e incluso incuestionable.

El partido triunfante ya no repite la disciplina ciega con respecto al titular del Ejecutivo, de suerte que ya no funciona como brazo político del presidente.

Esta nueva correlación de fuerzas no sólo beneficia al Legislativo y como veremos, también al Poder Judicial de la Federación, sino incluso al sistema federal, en su conjunto.

Desde luego que esto significa que el nuevo presidente de la república ha perdido, desde el 1 de diciembre de 2000, la mayor parte de los poderes metaconstitucionales que lo caracterizaban, hasta antes de esa fecha. Es decir, el presidente ya no es el líder nato de su partido político ni de ningún otro.

Este proceso incluye las facultades que ejercía el presidente para definir, por ejemplo, las listas de candidatos a diputados locales, los candidatos a gobernador y aun a un buen número de presidentes municipales.

Aunado a lo anterior, el presidente perdió —y hay que subrayar que este proceso se inició discrecionalmente con el último gobernante priísta— la posibilidad de influir en los resultados electorales de todo el país que despertaran su interés.

Por otra parte, el corporativismo que caracterizó al régimen priísta está prácticamente desmoronado. El presidente de México ya no es el líder de las clases trabajadores de la industria, el comercio y el campo, como tampoco lo es de profesionistas, clases medias, empresarios ni del sector financiero.

Este corporativismo permitió, entre otras muchas situaciones, que las organizaciones de trabajadores renunciaran a la lucha en defensa de sus intereses y se sometieran a los intereses “de la economía nacional” que definía el presidente, con el concurso de los empresarios.

El presidente ya no podrá operar como el gran árbitro de los conflictos obrero-patronales, pues carece de liderazgo ante las partes. Serán las “fuerzas del mercado” las que, en lo sucesivo, resolverán este tipo de conflictos, con los riesgos sociales y de anarquía que esta situación puede generar, en particular, en el corto plazo.

Ya señalamos que el presidente ya no detenta más, por lo menos en exclusiva, el “poder de la bolsa”.

La definición de la política económica nacional, con sus componentes en materia fiscal; de gasto público; de inversión; de supervisión y control; de determinación del gasto social; de manejo del crédito nacional, e incluso de la política monetaria, ya son objeto de la participación de poderes, partidos e instituciones que ya no se subordinan dogmáticamente a la voluntad presidencial.

En suma, podemos afirmar que se da una especie de desmoronamiento del poder presidencial en los términos en que se entendió en México prácticamente a todo lo largo del siglo XX.

No hablamos de vacío de poder porque no creemos que éste se pueda dar, pero sí de un intenso proceso de descentralización del poder o, si se quiere, de la multiplicación de agentes de poder.

### 3. *Independencia del Poder Judicial*

El presidente de la república posee facultades constitucionales para proponer, al Senado de la República, la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, el ejercicio de esta facultad, aunada a la subordinación que el Senado profesaba al presidente, en virtud, entre otras razones, de la identidad subordinada del partido oficial, hacía que, en realidad, el Poder Judicial de la Federación fuera una oficina más sujeta a la voluntad del presidente, quien seleccionaba a quienes fueran nombrados ministros de la Corte y, desde luego, a su propio presidente.

No es necesario abundar en la grave distorsión al proceso de administración de justicia que esta situación generaba.

El presidente de la república detenta el monopolio del ejercicio de la acción penal, que le permite detener, investigar y consignar a presuntos delinquentes del orden federal, pero además tenía la potestad metaconstitucional de intervenir en los procesos que resultaran de su interés, en el ámbito civil, penal, administrativo o laboral, para influir en las decisiones del Poder Judicial de la Federación.

Desde luego, si en el ámbito del fuero común el presidente tenía interés en algún litigio, igualmente podía determinar su resolución.

Esto permitía que el presidente, una vez más, pudiera participar del ejercicio de la función jurisdiccional, subordinando la actuación de este poder, como sucedía con el Legislativo.

Una vez más, para beneficio del orden republicano y del sistema democrático, el presidente de la alternancia se verá imposibilitado de ejercer estas atribuciones, lo que permite al Poder Judicial retomar a plenitud el ejercicio de sus atribuciones, lo que además hace esperar que se produzcan, por primera vez en más de setenta años, resoluciones judiciales que puedan ser contrarias a la política o intereses del Poder Ejecutivo.

#### 4. *Controles interorgánicos*

El poder absoluto no admite ningún tipo de control. Durante la vigencia del sistema presidencial absoluto, el presidente de la república prácticamente sólo respondía ante su conciencia y ante la historia.

Durante setenta años, el Ejecutivo de la Unión nunca tuvo la necesidad de rendir cuentas ante ninguna instancia.

De suerte que los mecanismos de control interorgánico que consagra el texto fundamental que se deberían de haber ejercido de manera recíproca, dando lugar, en los términos del barón de Montesquieu, a que “el poder frenara al poder”. Esta situación nunca se produjo. El presidencialismo mexicano canceló el sistema de controles interorgánicos, anulando la división de poderes.

Esto explica que nunca se haya rechazado, en el Poder Legislativo, una propuesta de nombramiento presidencial y, más aún, que los nombramientos que corresponden a los otros poderes, prácticamente no se ejercieran sin el visto bueno presidencial.

Las iniciativas de ley, que prácticamente monopolizó el Ejecutivo, en lo general, se aprobaron en el tiempo y en la forma esperados por el

Ejecutivo. Cuando se produjeron ajustes, propuestos durante el proceso legislativo, propiamente dicho, siempre se consultó al autor de la iniciativa, como condición previa para su aprobación.

Este proceso incluía desde el proceso legislativo ordinario hasta las reformas a la Constitución (en las que participan las legislaturas de los estados, pero siempre bajo el esquema del dominio absoluto del Ejecutivo federal), así como a las iniciativas financieras relativas a los ingresos y los egresos, y a la política fiscal consagrada legalmente.

Ya hemos comentado la inexistencia de la autonomía del Poder Judicial y la predominancia que sobre él también ejercía el titular del Ejecutivo de la Unión.

De suerte que más que los controles interorgánicos que consagra la carta magna, y que son condición para la división y equilibrio de poderes, el poder presidencial anulaba al resto de ellos y le asignaban la función metajurídica de gran legislador, de gran juzgador y de gran elector.

Este habrá de ser uno de los renglones en los que más evidente sea el cambio que produzca la alternancia del poder, ya que al recuperar, los poderes Legislativo y Judicial de la federación, sus facultades perdidas, se tendrán que ejercer los mecanismos de control interorgánico que habrán de contrastar fuertemente con el perfil presidencial al que estábamos acostumbrados.

## 5. *Sistema federal*

Los comentarios que acabamos de presentar son igualmente aplicables a las estructuras estatales y municipales, incluyendo a los titulares de las tres funciones gubernamentales correspondientes.

El poder del presidente canceló la posibilidad de vivir en un verdadero pacto federal, en el que los poderes estatales y municipales tuvieran la factibilidad de ejercer y hacer respetar su esfera competencial.

El centralismo se superpuso al orden federal, consagrado por la norma fundamental, de manera que el presidente era gobernador, legislador y juzgador local y, cuando era necesario, alcalde y regidor.

Uno de los aspectos más sensibles de federalismo mexicano es la existencia del mal llamado “sistema de coordinación fiscal”, así como de otros paliativos que, bajo la forma de apoyos económicos de la federación, condicionan la administración financiera de los estados.

De suerte que, en un primer momento, la federación restringe severamente la capacidad recaudadora de los estados, concentra recursos recaudados en sus territorios y después los redistribuye con criterios centralistas, políticos y ahora fiscalizadores.

Es así que durante la presente administración, el Congreso aprobó (diciembre de 2000), como proyecto del régimen anterior, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que, entre otras disposiciones, autoriza al órgano técnico de la Cámara de Diputados a fiscalizar, bajo la forma de auditorías externas, el ejercicio de la totalidad de los recursos financieros que la federación transfiere a los estados que, por supuesto, comprenden la mayor parte de los recursos de inversión que erogan los estados y municipios.

Estas disposiciones lesionan severamente la autonomía constitucional de los dos niveles de gobierno e incluso el de instituciones autónomas que cumplen sus funciones dentro de los ámbitos estatales.

En este ámbito y, en la medida en que el sistema de coordinación fiscal y el régimen de transferencias de recursos de la federación a los estados subsista, el presidente conservará la posibilidad de intervenir en la administración financiera de los estados y municipios, en detrimento del orden federal, pero el resto de atribuciones políticas, electorales, sociales y administrativas que ejercía el presidente habrán desaparecido.

## *6. Sistema, estructura y funciones de los partidos políticos*

El sistema de partidos políticos ha observado, de la misma manera, una importante transformación.

Los tradicionales partidos de oposición finalmente lograron, en su conjunto, derrocar al partido oficial y transitar de un sistema prácticamente de partido único a un tripartidismo que cada vez se consolida más.

Sería absurdo pensar que el cambio se produjo de manera mágica el 2 de julio de 2000. El germen de las transformaciones sociales siempre estuvo presente en la sociedad mexicana, a pesar de que se exhibieran como fenómenos aislados y, al final, superados.

La rebelión de Andrew A. Almazán, el movimiento ferrocarrilero y el magisterial, de los años cincuenta, el movimiento estudiantil del 68, los movimientos guerrilleros que surgieron en esos mismos años, son algunas de las expresiones sociales más destacadas que se produjeron ante la

inconformidad de grupos y sectores frente al régimen antidemocrático que imperó en el país.

Sin embargo, desde mi perspectiva, fue la evolución del Partido Comunista Mexicano y la generación de partidos de izquierda a que dio lugar, desde fines de los años setenta y, en particular durante los años ochenta, los movimientos de mayor significación que culminaron con la constitución del Frente Democrático Nacional, que tuvo una participación fundamental en la elección presidencial de 1988, lo que acreditó la viabilidad de la alternancia democrática.

No obstante, un inexplicable temor social a la izquierda permitió a la otra oposición capitalizar el descontento social y empezar a capitalizarlo en triunfos electorales que se empiezan a manifestar en la elección gubernamental del estado de Baja California, a fines de los ochenta, hasta culminar con su triunfo en la pasada elección presidencial.

Lo que importa destacar es la ruptura de la hegemonía del partido oficial y la alternancia política a que esto dio lugar, para generar un sistema tripartidista que tiende al equilibrio de fuerzas.

A ello, es preciso sumar el surgimiento de nuevos partidos, más pequeños, por necesidad, que a pesar de que su esfuerzo se centra en conservar su registro, su acción conjunta puede o podrá, en un futuro cercano, convertir el equilibrio de los tres grandes en una nueva mayoría.

Esta situación habrá de ser un factor determinante no sólo para el funcionamiento del Legislativo, sino también para las relaciones que, de manera indispensable, vinculan su quehacer con el del Ejecutivo.

Una situación similar ocurre con el sistema federal, ya que la hegemonía del partido oficial, en los estados, también ha desaparecido. Este partido, en el cambio de siglo, gobierna sólo la mitad de estados y controla una proporción similar de congresos locales. A nivel municipal, la evolución es similar.

Ello hace pensar en la necesidad inaplazable de definir nuevas reglas de funcionamiento tanto del Legislativo como, en general, de las relaciones interorgánicas de los tres poderes, así como del propio sistema federal, lo que finalmente se traduce en una nueva forma de gobierno.

En este nuevo esquema se tendrán que encontrar mecanismos que eviten la paralización del Legislativo, ante una falta clara de mayorías absolutas, que se regulen las alianzas partidistas y que consoliden los controles interorgánicos entre los tres poderes y que permita la participación política del electorado en la toma de decisiones públicas, tanto a

través de instituciones como el *referéndum* y el *plebiscito*, así como de mecanismos electorales que permitan que el electorado decida diferencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, quizá hasta llegar a la moción de censura y a la disolución anticipada de las cámaras.

Ello supone, de igual manera, la adaptación de las reglas del sistema electoral, ya que el sistema mixto, con dominante de mayoría absoluta, no aparece como el mejor respaldo para un auténtico régimen pluripartidista.

## V. ALGUNAS CONCLUSIONES

La Constitución de 1917 permitió resolver los conflictos armados en la lucha por el poder, y la creación del Partido Nacional Revolucionario permitió el tránsito de un régimen de luchas intestinas y de golpes de mano, a un régimen institucionalizado, que hoy debemos considerar consolidado.

Habremos de iniciar una nueva etapa histórica en la que el pluripartidismo, la alternancia en el poder, la cohabitación de diversas fuerzas políticas y la participación ciudadana sean el respaldo más sólido de una nueva etapa de la democracia mexicana.

Sin embargo, las nuevas condiciones de la realidad mexicana ya no se corresponden con las instituciones y procedimientos consagrados por el texto fundamental.

Corremos el riesgo severo de hacer estallar el pacto social que nos da viabilidad institucional, por lo que es indispensable considerar estas nuevas condicionantes para revisar o reelaborar el contrato social y abrir nuevos cauces constitucionales de un régimen democrático que ya no gire más en torno a la figura presidencial ni a un partido oficial y que tome en cuenta las nuevas condiciones políticas del país, algunas de las cuales han sido objeto de este trabajo.

Ello significa que debemos estar preparados para producir un cambio constitucional radical, que elimine los abusos del presidencialismo, que permita el fortalecimiento del Poder Legislativo y que respete las aspiraciones del orden federal.

Para ello, será indispensable voltear la mirada hacia instituciones de los sistemas parlamentarios, en los que el sistema electoral es únicamente de representación proporcional, en el que las alianzas partidistas sean

el fundamento de la gestión gubernamental, en el que la cohabitación de distintos partidos, a nivel federal y estatal, signifique una fortaleza adicional del régimen democrático y en el que todos los servidores públicos, incluyendo a los titulares de los poderes, puedan ser sujetos de responsabilidades por errores o desviaciones en el ejercicio de su función y que incluso se pueda provocar su destitución anticipada.