

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

El orden jurídico (corporativo) mexicano y el cambio democrático I

JOSÉ RAMÓN COSSÍO D.

El propósito de esta colaboración (y de las subsecuentes en este sentido) es contribuir a la caracterización, desde un punto jurídico, de la transición democrática mexicana a partir de dos tesis: primera, los órdenes jurídicos son iguales a los modelos de dominación política propios de cada sociedad; segunda, las distintas etapas o movimientos de la transición mexicana (inicio, liberalización, consolidación, etcétera) dependen de las características generales del modelo de dominación política que se pretenda superar, de ahí que en términos de la primera tesis, la transición política habrá de ser la superación de ciertos contenidos normativos importantes en el pasado. Para llevar a cabo la caracterización apuntada hay, al menos, tres maneras de proceder. En primer lugar, mediante el análisis de las distintas normas jurídicas que estuvieron en vigor durante el periodo considerado como no-democrático. Este proceder, aun cuando posible, tiene el inconveniente de hacer la labor en extremo difícil pues, por una parte, muchas de las normas por analizar tienen contenidos no autoritarios y, por otro, su número es muy abundante. En segundo lugar, sería posible tratar de caracterizar los puntos de dominación del sistema político. Este segundo esfuerzo sería mucho más simple, pero terminaría por repetir los trabajos que distintas personas han realizado antes que nosotros y con mejores conocimientos y resultados, con el inconveniente adicional de no considerar ningún tipo de elemento normativo. Una tercera posibilidad de estudio consistiría en aprovechar las caracterizaciones que desde distintas perspectivas se han hecho del sistema político mexicano, para posteriormente identificar aquellas normas jurídicas que lo sostenían o propiciaban, y así señalar qué situaciones están cambiando y precisar qué cambios normativos se han dado y habrán de darse para superar la situación no-democrática, *íe*, en qué consisten la transición y la vida democrática en nuestro país.

Por ser más útil y sugerente, en lo que sigue habremos de optar por la tercera de las posibilidades apuntadas. Sin embargo, y a efecto de no perdernos en los muchos acontecimientos trascendidos entre 1928 y la actualidad, conviene indicar algunas de las tesis que habrán de servirnos como punto de partida. Se trata, inevitablemente, de partir de los hechos tantas veces citados, con el fin de tratar de presentarlos de una manera en que resalten las peculiaridades jurídicas primordiales. Primeramente, y a pesar de la disputa que esta afirmación conlleva, podemos decir que el orden jurídico debe caracterizarse como autoritario y no como una modalidad de régimen totalitario. Esta distinción significa, ante todo, que el régimen no contemplaba de manera legítima la eliminación física de los contrincantes políticos sino, por el contrario, propiciaba un conjunto complejo de normas de contenidos "formalmente" democráticos. El problema del autoritarismo mexicano (como veremos más adelante con detalle) no radicó, por tanto, en la falta de contenidos normativos democráticos, sino en la imposibilidad de generar una dinámica normativa de carácter pluralista.

Una segunda característica del sistema político mexicano fue su sentido incluyente, lo que le permitió sostener importantes grados de legitimidad. La legitimidad del régimen no fue, obviamente, democrática o pluralista, sino que como ha señalado Aguilar Camín, fue primordialmente de tipo corporativista y, en tal medida, se repite, altamente incluyente. Este tipo de legitimidad permite destacar y contrapesar un equívoco frecuente en la caracterización del sistema político, en tanto se consideraba al presidencialismo como el factor determinante de todo el sistema, cuando en realidad el presidente recibía su fuerza del entramado a que daban lugar los arreglos corporativistas, y no estos últimos de un tipo de dominación carismática o caudillista ejercida por él. Como consecuencia de la legitimidad imperante, durante los años de dominación política se dieron pocos movimientos en que se cuestionara tal legitimidad, al punto de que los mismos son claramente identificables (movimientos de maestros, ferrocarrileros, de Lucio Cabañas, Liga 23 de Septiembre), y el cambio democrático se inició, evidentemente, a partir de una

lucha social importante, pero en la modalidad de cambio que Stepan

ha llamado "redemocratización iniciada por dirigentes políticos civiles", esto es, por la propia clase en el poder. Otra nota distintiva por explorar, enseguida, es que la legitimidad corporativa, la plasmación de ésta en vías "formalmente democráticas" y la existencia de un orden jurídico que también formalmente reconocía muchos de los elementos propios del modelo estatal valorado en Occidente (democrático, social y de derecho), han hecho que buena parte de la sustitución de un orden (no democrático) por otro (democrático), sea vista en términos electorales, al punto de que en cierta medida en este contexto se agota para muchos observadores la consolidación de la propia transición.

De manera consistente, dos son los factores que se señalan como origen del Partido Nacional Revolucionario. Por una parte, la existencia de diversas fuerzas militares con poder regional en manos de igual número de caciques; por otra parte, la muerte del general Obregón, presidente electo y jefe reconocido

por muchos de los propios caciques regionales. En 1928, entonces, se presentaba una situación de enorme fragmentación política, cuando el factor de aglutinación personal desaparece. Para el general Calles, las opciones políticas que se presentaban en una situación de descentralización y búsqueda por mantener el poder, eran ceder su sitio a un jefe militar leal, lo cual no era factible; intentar su reelección, difícil asunto después del homicidio de Obregón y temporal pues enseguida había de presentarse la nueva elección, o cambiar las prácticas de la sucesión con el fin de institucionalizarla. Se trataba, en otros términos, de asegurarle una posición privilegiada a Calles en el proceso político nacional y de proveer mecanismos de solución pacíficos por las disputas y dominación legislativa de los jefes regionales. La solución encontrada a esta necesidad fue la constitución del señalado Partido Nacional Revolucionario.

Pasadas las vicisitudes de la sucesión en favor de Portes Gil y la dominación del reducto obregonista, Calles presentó a los principales revolucionarios su proyecto, el cual fue obteniendo sucesivas adhesiones. En diciembre de 1928 se expide la convocatoria para que formaran el partido todos los grupos, partidos y asociaciones revolucionarios, se discutieran los estatutos y programa, y se designara candidato a la Presidencia de la República. **Una** de las razones más importantes para Calles en la fundación del partido era de índole electoral, pues de esa forma lograba constituir a las autoridades en los términos de la recientemente aprobada Constitución, y evitar los conflictos que se daban con motivo de la poca claridad de tales procesos. En correspondencia con esta preocupación, en la declaración de principios del PNR se aceptaba el sistema democrático y la forma de gobierno que establecía la Constitución, y se propugnaba hacer efectivo el sufragio y reconocer el triunfo de las mayorías. Además de estas declaraciones, se contenían otras en materia de soberanía nacional, educación, industria, agricultura y hacienda, las cuales han sido calificadas como contradictorias en tanto daban cabida a una serie de postulados muy diversos y con el fin primordial de unificar las distintas corrientes "revolucionarias".

Si contemplamos los elementos que conformaron el PNR, podemos identificar los tres siguientes. Primeramente, la búsqueda de unificación de distintas fuerzas regionales identificadas con la Revolución y sometidas al correspondiente hombre fuerte, lo que permitía amplios controles regionales a partir del dominio sobre unos cuantos hombres, al punto que se ha llegado a componer el modelo con un mecanismo de engranes. En segundo lugar, el hecho de que cada una de las fuerzas tenía el poder real de dominación local, difícilmente controlable desde el centro, a no ser mediante "compromisos personales" con las autoridades nacionales, lo que permitía un ejercicio directo de la coacción en la zona de dominación del cacique. En tercer lugar, y gracias al caciquismo, la existencia de un frente electoral nacional y regional. **Si** consideramos los elementos de la organización caciquil del PNR, por una parte, y recordamos que su finalidad explícita era la de obtener el poder político por medio del sufragio, encontraremos las condiciones del modelo de dominación política antecedente del régimen corporativo (el cual trataremos en la siguiente colaboración). Si atendemos al texto constitucional vigente en 1929, tenemos que la integración de los órganos de poder se realizaba de conformidad con las siguientes normas: primera, en el artículo 34 se confería la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años que estuvieran casados, o de 21 si no lo estaban, y tuvieran modo honesto de vivir; segunda, mediante los artículos 35 y 36 se conferían prerrogativas e imponían obligaciones a los ciudadanos, mismas que comprendían las de votar o ser votado en las elecciones; tercera, en el artículo 39 se hacía radicar la soberanía en el pueblo; cuarta, en el 40 se disponía que tal soberanía había "decidido" una forma de organización política democrática, republicana, representativa y federal y, quinta, en el artículo 115 se establecía que los estados y municipios tendrían una forma democrática de elección de los correspondientes representantes, fijándose además el número mínimo de los diputados que los primeros tendrían en razón directa al número de habitantes. De este modo, es mediante las disposiciones constitucionales señaladas y las de la "ley para las elecciones de poderes federales" (del 2 de julio de 1918), que se llevó a cabo la lucha política en que participó el PNR. **Si** esas eran las normas jurídicas aplicables a las elecciones en México, principalmente federales, debemos comenzar por reconocer los alcances de los resultados electorales. Si observamos las normas constitucionales vigentes en 1929 (y como luego veremos, esta situación no ha cambiado en nuestro tiempo), las elecciones llevan a la formación de las normas generales de superior jerarquía del orden de que se trate (leyes, tratados y reglamentos), y los nombramientos de las autoridades que en ejercicio de sus atribuciones posibilitan el nombramiento del resto de los órganos del poder público también en el nivel federal (ministros, secretarios de Estado, etcétera) o en el local (magistrados, secretarios, etcétera). A partir de las normas generales y los nombramientos realizados por los órganos primarios apuntados, se establecían las condiciones que posibilitaban que esos nuevos órganos (los secundarios) establecieran nuevas normas jurídicas (acuerdos, resoluciones, sentencias, etcétera) o llevaran a cabo nuevos nombramientos (directores, oficiales, mayores, secretarios, empleados, etcétera).

Si el orden jurídico mexicano vigente en 1929 (como cualquier otro orden moderno) se encontraba jerarquizado a partir de las normas constitucionales, leyes, tratados y reglamentos; que sus normas son el producto de individualizaciones sucesivas de las más generales a las más individuales, y que para que una norma jurídica llegue a ser considerada válida o existente en un orden jurídico requiere ser conforme a aquella a la cual se individualiza, ello conlleva que el control de los órganos de producción de las normas generales, por una parte, y el control de los órganos que determinan la regularidad, por otro, significa, a final

de cuentas, el control de la dinámica del orden jurídico. Si ese control, por otra parte, se hace a partir de las vías "democráticas electorales" previstas en un orden jurídico eficaz, existe la posibilidad de que tal control sea visto como legítimo.

Partiendo de las normas constitucionales y legales señaladas, las condiciones de dominación caciquil realizadas a través de la unión a que dio lugar el PNR: la fuerza del PNR, en todo el país; la postulación de candidatos por el PNR y el control del voto hacia esos candidatos, y las condiciones de funcionamiento de la creación y control de las normas del orden jurídico, tenemos como resultado el esquema de dominación propio del PNR. En efecto, los ciudadanos ejercían su derecho al voto a efecto de elegir a los dos órganos primarios del orden jurídico, mismos que habrían de crear las normas generales (primarios) y llevar a cabo el nombramiento de los titulares de los órganos secundarios (ministros, secretarios, procurador, etcétera) que a su vez designarían a los titulares de otros órganos, y así sucesivamente. **Hasta** aquí no había normas jurídicas que específicamente permitieran el control, sino la mera actualización de las vías normativoelectorales a partir de las condiciones de hecho a que daban lugar los cacicazgos. El control del PNR se presentaba a partir de tales vías en cuatro momentos: primero, mediante la postulación de los candidatos a los órganos primarios; segundo, mediante el control social para lograr el apoyo a esos candidatos; tercero, mediante la determinación de las decisiones que habrán de constituirse en el contenido de las normas a crear por los órganos primarios; cuarto, mediante la postulación de las personas que debían ser designadas por los órganos primarios (y así sucesivamente). Esta mediación del partido daba lugar, a final de cuentas, a un orden jurídico fuertemente homogéneo, sobre todo si se recuerda la importancia que la disciplina de los miembros cobró desde un principio. La propia dinámica del orden jurídico puede ponernos en claro muchas de las consecuencias de la apuntada homogeneidad. Veamos algunos casos.

Un primer ejemplo por considerar es el de la creación de las leyes, fuente del derecho excepcionalmente importante dentro de la tradición jurídica (romanista) a la que pertenece México. En términos de los artículos 71 y 72 constitucionales, las leyes podía ser iniciadas por el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados; debían ser discutidas de manera sucesiva en las dos Cámaras del Congreso; podían ser vetadas por el presidente de la República, y ese veto podía ser superado por la votación calificada de ambas Cámaras. Desde el momento en que se presentaba la homogeneidad partidista apuntada, los mecanismos de discusión y aprobación quedaban marginados de su lógica inicial, y se constituían en una vía para producir normas generales, obligatorias y coactivas, de cuya observancia dependía la validez del resto de las normas jurídicas o actos producidos por autoridades o particulares. La aplicación concreta de las normas legales apuntada se llevaba a cabo, primeramente, a través de los reglamentos expedidos por el presidente de la República, y a partir de ahí, por las distintas autoridades administrativas o judiciales, autoridades que en su momento habían sido designadas por otras autoridades y así hasta llegar al Congreso y al presidente de la República.

Frente a esta situación de producción de un orden homogéneo, se podría decir que operan los mecanismos de control normativo. En este sentido, sin embargo, debe recordarse que a partir de la reforma al artículo 96 constitucional del 20 de agosto de 1928, los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte se hacían por el presidente de la República y se sometían a la aprobación del Senado, y los de jueces y magistrados federales por la propia Suprema Corte. En lo que hace a los ministros, en 1928 había dos salas de cinco ministros y en 1929 había tres con igual número de integrantes, además del presidente, como consecuencia de la propia reforma de agosto de 1928. Sin embargo, de los diez ministros de 1928, sólo cuatro permanecieron en la Corte de 1929. Aun cuando el propio artículo 94 constitucional reformado en 1928 otorgó inmovilidad a los ministros de la Corte (y también a jueces y magistrados), los cambios de composición de ésta fueron importantes. En otros términos, debido a la integración homogénea de los órganos primarios competentes para designar a los ministros, se presentaba una posibilidad muy alta de que los mismos surgieran de la propia clase dominante. Los casos de excepción a este respecto se dieron cuando se buscaba la legitimación de esos órganos mediante el nombramiento de personas cuyo prestigio personal le confiriera prestigio al órgano del cual iban a formar parte.

Resumiendo, en el periodo fundacional del PNR la dominación política se llevaba a cabo por la fuerza de los caciques locales. Debido a la dominación de hecho llevada a cabo por estos personajes y sus propias organizaciones, no fue necesario introducir mecanismos jurídicos específicos para fomentar su esquema de dominación que ya se estaba dando, es decir, no tuvieron que crearse normas jurídicas para constituir de modo "artificial" organizaciones, personajes o grupos de poder. Habiendo una dominación de hecho, se trató sólo de aglutinar esa dominación en una organización de cuadros y someterla y hacerla funcionar dentro de los cauces electorales-representativos que permitía el orden jurídico, pues de esa manera se seguía dando la dominación, sólo que de forma jurídica o institucionalizada. Esta forma de dominación permitió, a su vez, el control respecto a la producción del orden jurídico, dando lugar así a una situación de homogeneidad normativa que, por una parte, aumentaba la dinámica de la dominación gracias al apoyo en el monopolio de la fuerza coactiva estatal y, por otra parte, permitía aumentar la legitimidad en tanto la dominación no se realizaba ya de modo individualizado y localista, sino a nombre del derecho y la Revolución.