

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

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

JOSÉ RAMÓN COSSÍO D.

La constitución del PRM estableció, en esencia, las bases corporativistas del régimen mexicano que habrían de ser desarrolladas y perfeccionadas con la constitución del PR!. Con posterioridad a la constitución del primero, se dieron algunas de las normas que permitieron integrar a nuevos sectores sociales, primordialmente a los burócratas, gracias al Estatuto Jurídico de los Empleados de Gobierno de 1938, o lograr la organización de los sectores populares en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares a principios de 1942, con el fin de dar cabida dentro del partido a la clase media, los pequeños agricultores, los comerciantes en pequeño, los profesionistas, los núcleos juveniles, el elemento femenino, etcétera.

Nuevamente, se trata de un modelo que busca la dominación a partir de los mecanismos políticos electorales, con el respaldo de una fuerte organización de masas. Así, buena parte de la función de las masas organizadas en sectores se reducía a constituir las bases de apoyo que requería la maquinaria electoral, tanto en lo relativo a la generación de un voto "ciudadano" aplastantemente mayoritario y a la presentación de candidatos, como también en la generación de un sólido control respecto a los titulares de los diversos cargos públicos federales o locales.

Debido a la dinámica del movimiento de masas generada por el cardenismo, inicialmente no fue necesaria la introducción directa de normas jurídicas encaminadas a favorecer o forzar la integración de la sociedad en alguno de los sectores del partido, salvo en lo tocante a ciertos grupos que hasta entonces no habrían podido agruparse adecuadamente en el PNR, tal como aconteció con los comerciantes e industriales, o los ya señalados burócratas. Sin embargo, y como era de esperarse, la dinámica de la sectorización se fue agotando progresivamente, y entró en una fase de crisis después de las elecciones legislativas de 1943. El partido era percibido como un ente ajeno al movimiento de masas, y visto como un partido de la burocracia sindical y política. En enero de 1946 se realizó la asamblea nacional del PRM que daría lugar al PR!. La segunda refundación del partido buscó fortalecerlo y reducir la autonomía de los sectores.

A partir de la fundación del PR!, y sin ser obstáculo para ello los sucesivos cambios a sus Declaraciones y Estatutos, la dominación política en México se realiza aprovechando las vías electorales previstas en la Constitución de 1917 y las leyes en la materia, y guardando (o hasta insertando) los enunciados normativos de la primera, que garantizaban un modelo de Estado social, democrático y de derecho. Este modelo priísta se sostuvo, pues, entre 1946 y 1977, años que van de la propia fundación a la reforma política de Reyes Heróles, pues a partir de este segundo movimiento se han ido suscitando una serie de cambios constitutivos que, en algún momento u otro, ha ido dejando otros muchos de los rasgos distintivos (i.e., normas jurídicas) que caracterizaron al sistema corporativista del PRI.

Partiendo de los cambios anteriores, podemos decir que fundamentalmente se trató de un modelo o forma en el que la sociedad (o al menos una parte importante de ella) se vio constreñida a participar en favor del PR!, ya sea por la pertenencia a alguno de sus sectores, o por la emisión del voto en favor de sus candidatos. Esta fuerza social creada en favor del partido se estableció originalmente gracias al poder de los caciques (PNR) o de la dinámica misma del movimiento de masas (PRM). Sin embargo, con la desaparición de la fuerza personalizada y la pérdida de vigor de ese movimiento, el partido aprovechó su posición hegemónica en el orden jurídico, creando por vía normativa aquellos "mecanismos" que le permitieran sustituir la fuerza caudillesca o de masas, y constituir y mantener a las organizaciones integrantes de los sectores del partido. A partir de este punto, parecería evidente encontrar en nuestro orden jurídico una serie de normas que, de una u otra manera, soportan o garantizan el funcionamiento del propio esquema de dominación.

El primer punto a explicitar atañe al ciudadano o a la ciudadanía, en tanto elemento a partir del cual se actualizan los mecanismos electorales, y por cuya actuación se le confirió al régimen su pretendida legitimidad democrática. Si, como vimos, desde la fundación del PNR se declaró el carácter democrático electoral de la lucha por el poder al que aspiraba el partido, y el control político se lograba a través de las fuerzas o sectores de este último, era consecuente con el modelo la ampliación de la ciudadanía en tanto base legitimadora. Así, el texto original del artículo 34 constitucional (que otorgaba tal calidad a los hombres mayores de 18 años, cuando estuvieran casados, y de 21 cuando no lo estuvieran), se reformó en octubre de

1953 para conferirle el voto a la mujer (en las condiciones de edad antes señaladas), y en diciembre de 1969 para generalizar la edad mínima en 18 años. En lo que hace a las prerrogativas (art. 35 const.) y las obligaciones (art. 36 const.) de esos ciudadanos, las únicas reformas se dieron en 1990 a efecto de señalar, respecto a los primeros, que la asociación política de los ciudadanos debía ser libre y pacífica y, tratándose de los segundos, para incorporar el Registro Nacional de Ciudadanos y precisar sus funciones más generales.

El segundo gran tema a tratar es el relativo a los procesos electorales, pues en los mismos el PRI postulaba a sus candidatos, "recogía" el voto y lograba la integración de los dos órganos primarios del orden jurídico: el Presidente de la República y el Congreso de la Unión. Sobre este particular, fueron tres los temas determinantes: organización y vigilancia de las elecciones, posibilidad o condicionamientos técnicos para la emisión del voto, y vías para la declaración e impugnación de las elecciones. Cada una de estas tres cuestiones fue, como se ha señalado repetidamente, perfectamente controlada en las leyes electorales de 1946, 1951 y 1973.

Aun cuando frecuentemente se señale lo contrario, nos parece que el modelo de dominación priísta no puede extraerse sin más de los mecanismos electorales. En realidad, el juego puramente formal de los procesos electorales descansaba en la mucho más compleja estructura de dominación corporativista del Estado mexicano. El fundamento de la dominación priísta realizado por la vía electoral, debe encontrarse en la conformación de aquello que en última instancia determina y legitima a las elecciones, i.e., la participación ciudadana. Si de un modo jurídico se controla la participación de tal ciudadanía en los procesos electorales, ese control es finalmente la vía de la dominación política, y los procesos electorales sólo su cara visible y legitimadora. Al irse modificando la situación de control sobre la ciudadanía (a través de su sectorización en el partido), tenían que modificarse también las vías de su participación electoral, y no a la inversa, es decir, no se modifican las condiciones electorales con el fin de propiciar un cambio en las condiciones de dominación. Mediante el corporativismo en realidad se logró sectorizar a la sociedad en grupos o categorías de sujetos (obreros, campesinos y clases populares); esos sectores fueron introducidos igualmente como formas de organización de un partido hegemónico o dominante; a través de los sectores sociales partidarios se lograba el predominio con el fin de lograr un voto a favor del partido sustentado en esos sectores y, finalmente, ese voto se emitía en condiciones "democráticas" y mediante él se permitía la integración "democrática" de ciertos órganos de poder. El problema está, ahora, en saber cómo se logró tal sectorización, y de qué manera contribuyó el derecho a establecerlo y a mantenerlo o, lo que es igual, qué normas del orden jurídico mexicano permitieron o favorecieron el apuntado corporativismo.

Para proceder adecuadamente, debemos formular un criterio de aquello que debemos entender por dominación corporativa. Si podemos detenernos por ahora a proporcionar un concepto general sobre el particular, podemos decir que para el caso mexicano, este tipo de dominación consistía en la formación de amplias bases sociales en favor del PRI con fines electorales, normalmente no producidos a través de actos violentos, sino mediante la aplicación de normas jurídicas que permitían otorgar beneficios a quienes se incorporaban o, al menos, les evitaban sanciones. En algunos casos, la pertenencia a las organizaciones del corporativismo permitía obtener o mantener un empleo, o en otros recibir beneficios de modo individual o conjuntamente con otras personas gracias a su incorporación a un sector del partido, etcétera.

Con la desaparición del militar, en el partido se mantuvieron tres grandes sectores (obrero, campesino y popular), organizados de manera diversa y sujetos a distintos grados de control estatal. Esta diferencia de trato (corporativismo) puede apreciarse a partir del estudio de las normas jurídicas mediante las cuales se regularon las diversas organizaciones sectoriales. En lo que sigue, y sin pretender en modo alguno exhaustividad, podemos señalar algunos ejemplos de las vías de la dominación corporativa que, se insiste, le otorgaron al PRI la fuerte base social que exigía la legitimidad electoral que perseguía.

En lo tocante a los trabajadores comenzaremos por señalar lo relativo a la burocracia federal. Desde el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de diciembre de 1938, se previeron las condiciones de los trabajadores de confianza. En lo que ahora interesa, se dispuso que dentro de cada unidad de los Poderes de la Unión se reconocería la existencia de un solo sindicato. La constitución del sindicato daba lugar a consecuencias respecto a los trabajadores que lo integraban y sobre la propia organización. En lo que respecta a los primeros, se decía que una vez que el trabajador se hubiere incorporado al sindicato dejarían de formar parte de él cuando fueren expulsados, y que una vez expulsados perderían su empleo. En lo que ve a las consecuencias sobre los sindicatos mismos, su constitución conllevaba la incorporación forzosa a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central de ese tipo de sindicato a la cual el Estado le confería su reconocimiento. En caso de haber un conflicto entre el sindicato y la unidad del correspondiente poder de la Unión, el mismo se resolvía por el Tribunal de Arbitraje, i.e., por un órgano presidido por el representante del gobierno federal, e integrado adicionalmente por un

representante de los trabajadores y por un tercero designado por los dos anteriores. Para completar el cuadro, en diversos estatutos del partido se estableció que el sector obrero del mismo se componía, entre otras organizaciones, de la propia FSTSE.

Respecto a los trabajadores no burocráticos (aquellos cuyas relaciones de trabajo se rigen por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional), el esquema de dominación tuvo características semejantes a las de los burócratas. El primer antecedente de este modelo podemos encontrarlo en la Ley Federal del Trabajo de agosto de 1931. En ella se estableció, de manera expresa, que los sindicatos de trabajadores tenían derecho de pedir y obtener del patrón, la separación del trabajo de aquellos de sus miembros que renunciaran o fueren despedidos, siempre que en los contratos respectivos existiera una cláusula en tal sentido. No nos parece que en ese momento la política buscada mediante la ley fuera la de lograr un corporativismo específico, en tanto que, primero, aún no había nacido la tendencia hacia el movimiento de masas y, segundo, y de modo más específico, los sindicatos eran vistos como asociaciones que podían constituirse de modo más o menos autónomo, estando la limitación primordial en la relación con el número de integrantes, su extensión o un cierto número de empresas, y el otorgamiento del registro por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La otra célebre cláusula de control obrero, la de admisión, no se encontraba prevista de manera específica en la ley en comentario, sino que apareció a principios de los años treinta por vía convencional (acuerdo obreropatronal), por resolución del arbitro designado por las partes, o por la decisión de la correspondiente junta de conciliación y arbitraje. La propia ley de 1931 estableció que los sindicatos podrían formar federaciones y confederaciones, el registro de los cuales correspondía, nuevamente, a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Sobre este último punto se establecieron pocos requisitos, de entre los que destacan la garantía de que los sindicatos estuvieran representados en una u otra forma de organización, la necesidad de remitir por duplicado al Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y para efecto de registro, los estatutos, las condiciones de adhesión, la lista con el nombre y domicilio de los sindicatos adherentes, y los nombres de las personas que integran su mesa directiva. En lo que interesa a este estudio, la ley de 1931 fue reformada en enero de 1956 a efecto de introducir en materia de registro de sindicatos, nuevos procedimientos (ante la junta de conciliación y arbitraje correspondiente en materia local, y ante la Secretaría del Trabajo en materia federal) y nuevos requisitos.

Si consideramos en conjunto las disposiciones de la ley de 1931, en relación con la situación prevaleciente en el país en los años en que estuvo en vigor (hasta el 30 de abril de 1970), resulta que las mismas dieron lugar a un sistema corporativista. En efecto, por una parte, el Estado fue el gran promotor de un movimiento de masas obreras a través de la formación o establecimiento de alianzas con sindicatos, federaciones y confederaciones; por otra parte, esas organizaciones determinaron tal alianza en términos partidistas, al punto que llegaron a constituir uno de los sectores del PRM y del PRI, primordialmente; en tercer lugar, los sindicatos (fuente originaria de todo el sistema corporativo que conducía en la conformación de los sectores) gozaban de las normas jurídicas (y por ende del peso de la legitimación y coacción estatales) necesarias para condicionar la relación individual de trabajo, bien sea admitiendo o despidiendo a los trabajadores de la fuente misma de empleo e ingresos. En la Ley Federal del Trabajo de 1970 (actualmente en vigor), se conservaron los mecanismos corporativos, en tanto quedó intacto el régimen de sindicatos, federaciones y confederaciones; se mantuvo la posibilidad de establecer en los contratos colectivos la cláusula de exclusión (o de exclusión por separación), y se estableció expresamente la posibilidad de convenir la cláusula de admisión (o de exclusión por ingreso).

Finalmente, en lo tocante a los campesinos, el esquema de dominación partidista no tuvo un carácter estrictamente corporativista, en tanto que respecto a los mismos no se establecieron normas jurídicas que, de manera directa, condujeran a su integración forzosa en organizaciones del partido. Más que una integración forzosa, el modelo de dominación fue, como lo ha llamado Warman, de "incorporación subordinada al Estado". Este sistema basaba su fuerza, en realidad, en las condiciones de extrema pobreza y falta de seguridad jurídica en el campo, por una parte, y en la posición privilegiada en que las autoridades se habían colocado a fin de intervenir en la resolución de esas condiciones materiales y jurídicas. Aun cuando parezca paradójico, la fuerza de la dominación campesina provino de la debilidad institucional del ejido en cuanto forma de tenencia de la tierra, de lo cual derivaba tanto la imposibilidad de constituirse en unidad autónoma de producción, como en la incertidumbre acerca de sus posibilidades de sobrevivencia jurídica. La situación propiciada por la legislación agraria de 1934 y, primordialmente, por la de 1940, 1942 y 1971, fue la de establecer un clientelismo permanente entre, por un lado, los campesinos sometidos a las condiciones apuntadas y, por la otra, las diversas autoridades estatales (federales y locales) competentes para "resolver" los problemas de aquellos. La lógica misma del sistema ejidal hacía prácticamente imposible que las relaciones clientelares fueran resueltas por la autoridad. Esto es así, pues una responsable y eficiente política

de dotaciones o restituciones hubiera tenido una pronta culminación, con lo cual se hubiera llegado a una situación ideal de producción entre los propios campesinos y los pequeños propietarios. Por lo contrario, y dentro del juego de política de masas encaminado a la creación de una amplia base electoral, resultaba más adecuado fomentar el clientelismo y, para tal efecto, constituir un ente encargado "permanentemente" de actualizar esas relaciones clientelares. Este ente podía lograr el aglutinamiento y sometimiento campesinos al fungir como gran gestor ante las autoridades estatales para lograr repartos, dotaciones, apoyos institucionales o seguridad jurídica; a cambio, el ente lograba una amplia y constante base social para transformarla en votos al partido, y en el conferimiento de legitimidad para un régimen cuya política provenía y tenía como grandes "beneficiarias" de las masas más pobres del país. El gran gestor del campesino mexicano ante las autoridades estatales a partir de 1935 fue la Confederación Nacional Campesina.

Determinada la manera como se llevó a cabo la dominación priista (y la de sus dos partidos antecesores), corresponde establecer ahora las consecuencias que tal modo de dominación trajo respecto del orden jurídico mexicano en lo que se refiere a su propia dinámica; nombramientos de titulares de órganos, producción de normas (generales e individuales) y control de regularidad de las normas producidas por esos órganos. Para entender los términos de la explicación, conviene señalar que la consecuencia más relevante del control político electoral consistía en la obtención para los miembros del PRI de la titularidad de los dos órganos electorales que denominamos primarios, i.e., el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, en el ámbito federal, el gobernador y la legislatura, en el caso de los estados, y el presidente municipal y los regidores, tratándose de los ayuntamientos. A partir de esta titularidad, y dadas las funciones que la Constitución les confería a cada uno de esos órganos, se estaba en la posibilidad de efectuar los nombramientos de los titulares de otros órganos que, a su vez, realizarían los de otros, y así sucesivamente, y crear las normas mediante las cuales habían de realizar sus conductas el resto de los titulares de los órganos del propio sistema. A partir de tal situación, se creaba un orden jurídico bastante homogéneo, con cierta dosis de legitimidad democráticoelectoral, y a través del cual (y de modo legítimo) se regulaban las conductas de todos los habitantes del territorio nacional.

Es importante destacar que debido a las condiciones de homogeneidad apuntadas, no se daban las condiciones para posibilitar lo que se ha dado en denominar los "sentidos posibles" de las normas jurídicas (y en particular de las constitucionales), de ahí que las decisiones formales se presentaran como las más adecuadas. Respecto de esta cuestión, es importante puntualizar aquello a lo que nos referimos. Por un lado, piénsese en la posibilidad que los sujetos no sectorizados tenían de presentar o plantear el o los modos que a su juicio debía dársele a una normas (constitucional o legal, por ejemplo) a efecto de individualizarlas en otra (legal o reglamentaria, respectivamente). Por otro lado, piénsese en el sentido que tendría plantear interpretaciones novedosas de los preceptos constitucionales o legales a efecto de tratar de lograr la anulación de un acto de autoridad. En el primer caso, es evidente que fuera de los sectores sociales tales sujetos no hubieran encontrado vías para plantear sus posibles sentidos interpretativos; en el segundo, es claro también que las interpretaciones tomadas por la autoridad judicial de que se tratara, no iban a ser aquellas que permitieran una solución contraria a los "intereses fundamentales" del régimen, en tanto las propias autoridades eran producto de él. Esta situación de imposibilidad de generación de interpretaciones alternativas me parece que fue uno de los factores esenciales para la generación de una cultura autoritaria. Si el derecho no podía ser modificado debido a las condiciones de producción en que se daba, resultaba mejor evitarlo, someterse a él con cierta resignación a efecto de obtener una aplicación diferenciada del mismo.

Aun cuando no existen estudios detallados sobre las normas en que la cultura autoritaria penetró en los modos de crear, interpretar, aplicar o estudiar el derecho en nuestro país entre 1940 y 1976, podemos señalar la existencia de la misma, dadas las características de homogeneidad del régimen. En ese sentido, no puede resultar en absoluto extraño que, como antes se apuntó, el mejor modo de generar individualizaciones normativas (a fin de crear normas generales o individuales) y de estudiar tales individualizaciones, fuera siguiendo métodos formales, cuando no prácticamente gramaticales, así como métodos teleológicos a fin de encontrar la "voluntad de la ley" en la voluntad de los actores propiamente políticos (Presidente de la República o integrantes del Congreso). Para los académicos o juristas, el trabajo más relevante consistía también en dar cuenta de las interpretaciones por razones de voluntad del régimen, para lo cual fue de gran utilidad la introducción de las tesis decisionistas de Carl Schmitt.

Tanto en lo que hace al trabajo de producción como de explicación del derecho, la guía a seguir era constante: ¿para qué producir interpretaciones especulativas?, ¿para qué intentar, pues, interpretaciones varias, si la constante del funcionamiento estatal era homogéneo en sus condiciones de producción y en el alcance de sus sentidos normativos? Ante una situación así, era mejor producir sentidos normativos aceptables, reconociendo con ello y dando lugar con ello, a una cultura autoritaria del derecho mismo. Si el

derecho era, como vimos, la vía privilegiada de la legitimidad políticoelectoral del régimen, y el modo de coacción para mantener también ese régimen, era poco posible que la cultura autoritaria escapara al propio derecho.

Dentro de las formas posibles de convivencia en este periodo, no había cabida para la distinción entre política y derecho. El derecho, por ende, nunca pudo ser visto como una forma para controlar el ejercicio de la política, para mantener a cada órgano o persona dentro del ámbito de competencias que le señalaba el orden jurídico. Por el contrario, el derecho era un producto, el más importante del ejercicio político y, por ende, la vía para lograr los fines de ese ejercicio político. Este papel asignado al derecho, no podía sino provocar la consideración del mismo como una herramienta de dominación y, a partir de ahí, como parte del sistema de dominación al que se estaba sujeto. Las condiciones del Estado mexicano hacían que el derecho fuera la expresión del poder político, por lo que desde ahí se explica que el modo de comprender el derecho fuera también uno de los factores determinantes de la cultura autoritaria que se vivía.