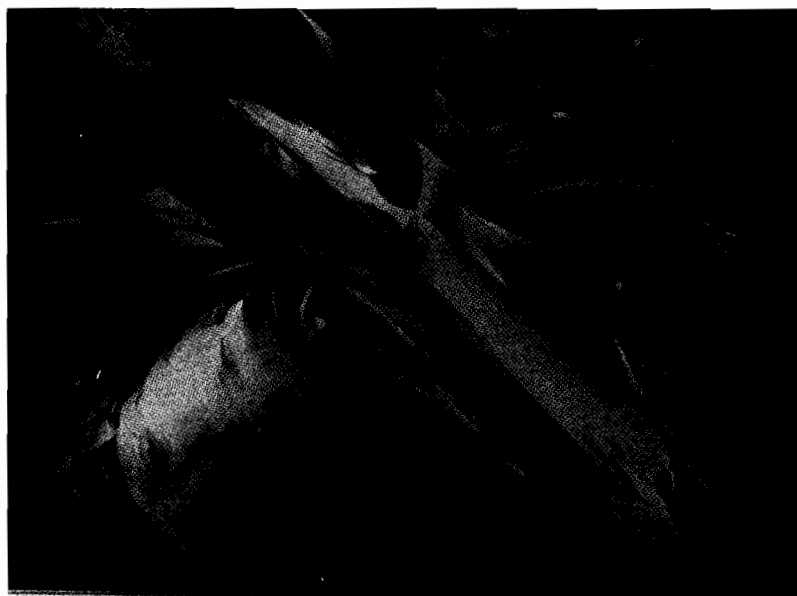

Cambio Constitucional en México

Francisco Gil Villegas*

*Profesor e Investigador de El
Colegio de México*

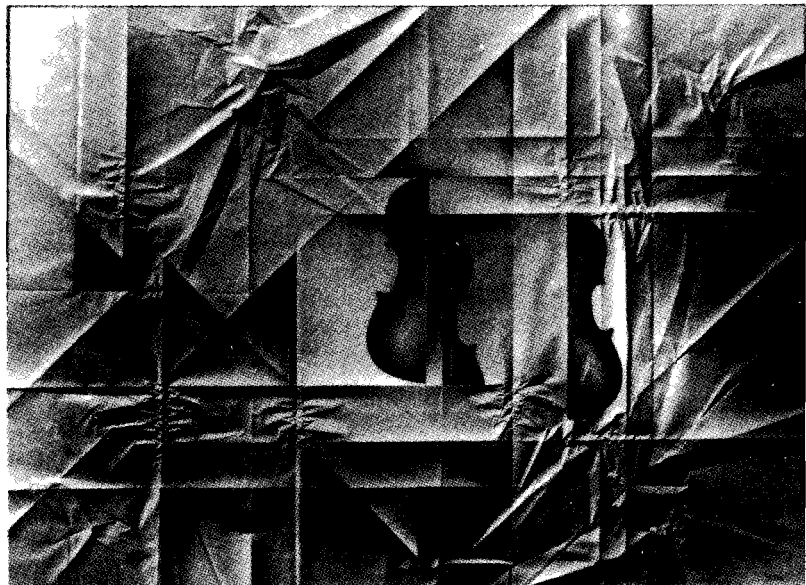
Entre los múltiples aspectos y elementos que se han tomado en cuenta para hablar en los últimos años en México de una “transición” a la democracia, o del campo político, o del fin del “autoritarismo”, o incluso de una posible crisis, ya no de legitimidad, sino de gobernabilidad, los politólogos, periodistas, aficionados, analistas y comentaristas parecen haber descuidado cuestiones que, no por el hecho de estar contenidas en documentos jurídicos, dejan de tener gran importancia como expresión directa y explícita de tendencias hacia el fortalecimiento



de la democracia y el pluralismo en el tan criticado sistema político mexicano. Las discusiones y polémicas de los últimos meses sobre el TLC, el caso de Chiapas, el caso Colosio, los debates presidenciales televisados, las encuestas de opinión para detectar las fluctuaciones de intención de voto para las próximas elecciones, la confiabilidad o no confiabilidad del padrón electoral, las renunciaciones y amenazas de comisionados y secretarios de Gobernación, la pertinencia o impertinencia de observadores extranjeros en los próximos comicios, etc., han acaparado, quizá justificadamente, la atención de la discusión politológica en el último año en nuestro país.

No obstante, si 1994 no fuera "el año que vivimos en peligro", es posible que la discusión politológica se hubiera centrado más en los temas del cambio institucional, gestado paulatinamente en los últimos tres o cuatro años, y que proporcionan el marco jurídico por el que se tendrán que regir, necesariamente, todos los cambios del futuro desarrollo político de México. De este modo es posible que, en algún futuro no muy distante, la evaluación del gobierno de Carlos Salinas de Gortari no se centre tanto en los temas que acaparan hoy la atención de la opinión pública y, que en cambio, en una circunstancia más ecuánime, se tomen otros temas y criterios de evaluación considerados más relevantes para calibrar el cambio político "del año en que vivimos en peligro".

Permítanme mencionar tan sólo algunos de esos cambios institucionales que tengo en mente y que, en mi opinión, no han tenido todavía la atención y discusión que merecen, dada su trascendencia transformativa: prácticamente no se cuestionó en el presente sexenio que la LV Legislatura del Congreso de la Unión, electa en 1991, especialmente la Cámara de Diputados, se haya elegido *de facto* en un poder constituyente, rebasando en más de un sentido sus atribuciones como poder constituido, para elaborar una nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde incluso



hasta este nombre estuvo a punto de ser eliminado; la LV Legislatura del periodo anterior, es decir, la que fue electa en 1988, y conforme con ello, promulgó una serie de reformas constitucionales que afectarán el proceso legislativo de las próximas LVI, LVII y hasta LVIII legislaturas no tan sólo de la Cámara de Diputados sino también, como veremos, del Senado y, por ende, de todo el Poder Legislativo y también del Poder Ejecutivo.

En calidad de ejemplo de cómo la LV Legislatura ya invadió las funciones de las próximas dos legislaturas, digamos sencillamente que las reformas a los artículos 82, 27 y 73 del texto constitucional incluyen una serie de cláusulas transitorias cuya vigencia o ejecución está contemplada para 1997 en algunos casos, y para el inicio del próximo milenio en otros. Así, y para ilustrar exclusivamente a las reformas al artículo 82, la posibilidad de que tengamos al Dr. Jaime Serra Puche de presidente constitucional no cobrará efecto sino hasta el año 2000, es decir, cuando esté concluyendo sus funciones y tareas la LVII legislatura y esté a punto de iniciar sus trabajos la LVIII.

No contenta con ello, la insaciable LV Legislatura de la

Cámara de Diputados se avalanzó también sobre una reforma del Poder Legislativo, pero para ello no eligió su propio recinto, sino que se fue sobre el pobre Senado, no para decretar su desaparición como lo hicieron los constituyentes de 1857 o como quería el maestro Lombardo Toledano, sino para infringirle un castigo mucho mayor: ampliarlo al doble para que en vez de estar constituido por 64 miembros como lo han estado hasta ahora, llegue a 128, y peor aún, con el fin de quitarle sus ínfulas aristocratizantes de las que ya sospechaban los constituyentes del 57, las nuevas reformas condenan al Senado al averno del juego democrático, al establecer que por lo menos uno de cuatro senadores ya no sea del PRI, sino de la primera minoría, aún cuando ésta no haya ganado ni una sola circunscripción uninominal con sus propios medios.

La consecuencia más inmediata de esta cruel reforma democrática, promulgada en septiembre de 1993, tal y como nos lo informa el Diario Oficial de la Federación el viernes 3 y el viernes 24 de septiembre del año pasado, es que el Senado será lanzado de su casa a la calle como viuda desamparada, pero no por no haber pagado la renta

del edificio de Donceles, sino porque su repentina explosión demográfica tercermundista hace imposible que continúen en su recinto tradicional, donde ya no podrían vivir más que en condiciones de un infrahumano hacinamiento. El Senado de la República sí que recordará 1994 como el año en que vivieron en peligro. Pero los senadores también vivirán en peligro en 1995, porque para que su humillación fuera completa, la Cámara de Diputados les ha ofrecido los cuartos de azotea del Palacio Legislativo en San Lázaro para que se vayan ahí en calidad de arrimados.

Por lo pronto, la dignidad de los senadores ha quedado parcialmente resguardada al manifestar que prefieren ir a legislar en el próximo periodo de sesiones al Centro Médico, antes que aceptar convertirse en una Cámara de segunda en el Palacio Legislativo, donde temen sufrir un mimetismo y parecerse cada vez más a los diputados. La venganza de Lombardo parece haber sido así cruelmente ejecutada por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, pues ya existe el temor de que, con las reformas, el nuevo Senado pierda su esencia original de institución por excecacia de representación federativa nacional, y se

convierta en otra asamblea popular que acabe por duplicar, miméticamente, las funciones de la Cámara de Diputados, la cual es, ésta sí por esencia y por origen, la verdadera representación popular de la nación. En otras circunstancias, tal reforma hubiera provocado un gran debate nacional, pero su gran trascendencia de cambio institucional se vio opacada, primero por el debate en torno al TLC, después por los casos de Chiapas, Colosio y la elección del nuevo candidato del PRI a la Presidencia de la República, y ahora por todas aquellas cuestiones que anuncian la competida jornada electoral del 21 de agosto. Literalmente que para bien o para mal, todo el significado de la vida federativa del país puede verse profundamente afectada, positiva o negativamente, por esta reforma, pero para amplísimos sectores de la opinión pública nacional ésta ha pasado prácticamente desapercibida. No obstante, estoy convencido que para los historiadores de la próxima generación, éste será uno de los aspectos más relevantes para explicar el cambio político de nuestro país, muy por encima del protagonismo, espectacular pero efímero, de las llamadas de petate de las renuncias, anunciadas o

cumplidas, de los comisionados y secretarios de gobernación. O, para decirlo en los términos de Wilfrido Pareto: la reforma al artículo 73 constitucional se inscribe dentro de los "residuos estructurales" del sistema político mexicano, en tanto que Chiapas, al comisionado o Carpizo son "derivaciones" flamígeras.

Pero sigamos con la función transformadora que ha representado la LV Legislatura de la Cámara de Diputados en la vida política nacional. En el aspecto específicamente electoral, que ha acaparado la atención de la opinión pública, a mi juicio no se ha prestado suficiente atención como fue esa legislatura, la que aprobó una reforma política de "cobertura amplia", en la cual se suprimió la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados; se suprimió también el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias, aún cuando la Cámara de Diputados seguirá calificando la elección presidencial; se estableció que en ningún caso podrá un solo partido contar con más de 315 diputados por ambos principios de mayoría relativa y de representación proporcional; se fijaron normas

para los gastos tope en las campañas y el financiamiento público y privado de los partidos; se reglamentó la función de los observadores en las elecciones y, finalmente, se ha mencionado muy poco que tres de los nueve candidatos a la Presidencia de la República, para los próximos comicios, fueron previamente electos para la avasalladora LV Legislatura de la Cámara de Diputados: Cecilia Soto, Diego Fernández de Cevallos y Pablo Emilio Madero.

¿En qué otros aspectos se erigió la LV Legislatura de la Cámara de Diputados en un verdadero poder constituyente para llevar a cabo el cambio institucional de fondo en el país, aparte de los elementos que ya han sido mencionados? Pues en las reformas al artículo tercero sobre la educación; en la nefasta reforma al artículo 130, que nunca debió de haber alterado la sabiduría juarista de mantener la más estricta separación de la Iglesia frente a las cuestiones políticas; en la muy discutida reforma al artículo 27 constitucional; en la elevación a rango constitucional de la protección que otorga la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante una adición al artículo 102 de la Carta Magna; y en la consolidación de los derechos de los grupos indígenas que otorga la reforma al artículo cuarto constitucional, entre otras varias sorpresas que nos ha legado ya la LV Legislatura.



En suma, la vida parlamentaria en México fue mucho más rica en este sexenio de lo que había sido en mucho tiempo; promovió cambios institucionales de primera magnitud bajo la dirección del "viejerío" encabezado por el maternalismo dialéctico de María de los Angeles Moreno, en el cual, por cierto, parece sentirse muy a gusto todo el personal de la Cámara de Diputados, y que muy bien puede estar anunciando desde ahora cómo ciertas funciones de conciliación política y diplomática las pueden desempeñar mucho mejor que los varones algunas mujeres, no todas. Yo no me inclinaría por clasificar a todos estos cambios, en la muy dudosa terminología de la llamada "transición a la democracia"; más bien los veo como aspectos de la capacidad de adaptación

institucional que el sistema político mexicano ha venido demostrando tener a lo largo de las últimas ocho décadas, y que muy bien podrían echar abajo las expectativas catastrofistas que muchos han pronosticado para el segundo semestre de este año; la catástrofe es una posibilidad objetiva tanto en una sociedad abierta como en una **Risiko Gesellschaft**, es decir, en una sociedad de riesgo, y la sociedad mexicana parece tener ya varias características de esos tipos ideales de sociedad cons-

tituidos por Popper y Luhmann. Con todo, el sistema político mexicano también ha roto literalmente todos los esquemas teóricos de clasificación abstracta en las últimas tres décadas, y tal parece que la única posibilidad de éxito en la conceptualización de esta experiencia, tan singular y rica como fascinante, es la pragmático casuística.

En concordancia con esta perspectiva analítica, muy bien pudiéramos encontrarnos,

al finalizar 1994 "el año que vivimos en peligro", con que en lugar de haber caído en el abismo, la gran sorpresa sea que sobrevivimos gatopardamente, es decir, que cambiamos todo, para que todo siguiera igual, pero en el sentido en que mantuvimos nuestra estabilidad institucional con el fortalecimiento de las tendencias subyacentes hacia el pluralismo, la democracia y la sociedad abierta, con el fin de construir una democracia menos imperfecta.

* Conferencia dictada en El Colegio de México el día 30 de junio de 1994.