



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN
AMÉRICA LATINA**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

PRESENTA

JOSÉ LUIS JAIME CORREA

TUTOR

DR. IGNACIO SOSA ÁLVAREZ

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

MÉXICO, D. F. NOVIEMBRE DE 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Rocío:

Compañera de anhelos

y proyectos.

Es de justicia reconocer
la invaluable tutoría del
Dr. Ignacio Sosa Álvarez
para la realización de la
presente investigación.

Índice

Prefacio		p. IV
Introducción.		p. 1
Capítulo I	La larga marcha de la oposición: la búsqueda del equilibrio entre poderes	p. 44
Capítulo II	Los estudios sobre la oposición: un balance.	p. 77
Capítulo III	Entre Leviatán y el Ogro filantrópico: la cultura política del autoritarismo	p.118
Capítulo IV	El control del régimen presidencial: la oposición como participación	p.146
Capítulo V	La consolidación de la democracia mexicana: hacia una cultura del consenso	p.180
Conclusiones		p. 202
Bibliografía		p. 218

Prefacio

Característica de las investigaciones realizadas en los programas interdisciplinarios, como el caso del Programa en Estudios Latinoamericanos, es la confianza que se deposita en la idea de que el enfoque de varias disciplinas resultará más rico que el análisis realizado desde la perspectiva de una única disciplina. Pese a tal confianza, los resultados no han servido para abonar el debate entre las disciplinas orientadas a un objeto de estudio semejante como el que se refiere, por ejemplo, al estudio de distintas vertientes de la política. Tal es el caso de la sociología, de la ciencia política, de la historia política y de la filosofía política; cuatro maneras de enfocar y analizar problemas relacionados inherentes a la práctica y a la teoría política. Si bien las cuatro disciplinas coinciden en el propósito común de enriquecer el conocimiento de cómo funcionan las relaciones entre quienes gobiernan y quienes son gobernados, no coinciden, en cambio, en el tipo de análisis que realizan. Por ser distintos los propósitos que animan a cada disciplina, no debe resultar extraño que las conclusiones a las que cada una arriba, no siempre sean coincidentes entre sí.

Problema de interés común a las disciplinas mencionadas ha sido el del análisis de la democracia, de su surgimiento y desarrollo. El objeto de estudio de dos de ellas, desde hace tres décadas, comprende lo que los científicos sociales han definido como transición a la democracia. Empero lo que cada una entiende por democracia es distinto, baste recordar, a manera de ejemplo, los esfuerzos realizados por J.C. Schumpeter y Robert A. Dahl. A la primera disciplina mencionada le interesan los problemas del poder, en el tiempo presente; mientras el propósito de la segunda es el de los rasgos y

los problemas de la democracia en su fase actual. El énfasis en el tiempo presente, tanto de la sociología como de la ciencia política, obedece a las características de la sociedad, industrial, democrática, individualista, en la que surgieron como disciplinas en el siglo XIX. La historia, por su parte, surgida como disciplina científica, se desarrolló en la misma centuria y en el mismo tipo de sociedad, pero tiene su especificidad no en el estudio del presente, sino en explicar cómo surge éste; es decir, su objetivo es entender y explicar lo que la sociología define como sociedad tradicional y la ciencia política como sociedad autoritaria. Por si fuera poca la diferencia en el énfasis temporal, el propósito de las dos primeras disciplinas es el estudio de las regularidades; de las tendencias; de las leyes, lo que explica el interés por el método comparativo. El uso intensivo de las técnicas estadísticas tiene un propósito similar. La sociología y la ciencia política comparten la idea de que el presente de la sociedad industrial, democrática, representa el destino común de las sociedades que, aún, no presentan los mismos rasgos de las democracias paradigmáticas.

El rasgo distintivo de la historia política, salvo la que se conoce como historia universal, ha sido el de la historia nacional. Ésta en su desarrollo, enfatiza no los rasgos comunes de las sociedades, sino las condiciones particulares con las que cada una de ellas, se ha desenvuelto. La singularidad de las entidades individuales, es antitética con las generalidades y las abstracciones de las mencionadas ciencias sociales. Éstas han alcanzado significativos avances por la atención que han otorgado a los problemas teóricos mismos que la historia considera como cuestiones alejadas de su interés fundamental.

El énfasis de la historia política en el estudio de cómo el pasado pervive en el presente y de cómo rasgos del Antiguo Régimen, están todavía presentes en la sociedad contemporánea, son problemas que, en todo caso, interesan a la sociología histórica, pero no a sociólogos y politólogos que, en términos generales, consideran que el pasado tradicional y autoritario o ha desaparecido o está por desaparecer ante la pujanza de los valores que sostiene la sociedad contemporánea democrática que, en el momento en curso, son considerados como sinónimo de valores universales. El interés por explicar las distintas vertientes que influyeron en la génesis y el desarrollo de la oposición, es el que explica la necesidad de explorar las experiencias revolucionarias de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, que dieron su perfil a la democracia contemporánea.

La cultura política derivada de las revoluciones políticas inglesa y estadounidense, así como la revolución política y social francesa, tiene como rasgo sustantivo limitar al poder. Los excesos de éste, ya sean expresión del absolutismo o de la dictadura del Terror son los que permiten explicar la democracia como límite y como freno o, mejor dicho, como balanza.

Los múltiples significados del término democracia, como lo señaló David Held, en su texto sobre *Modelos de democracia*, han dado lugar a una disputa sobre su significado que ha generado una diversidad de modelos, que van desde las visiones tecnocráticas de gobierno hasta las concepciones de una vida social caracterizada por una participación política extensa.¹ A esta polisemia, se debe añadir el distinto significado que la sociología, la ciencia política y la historia manejan. La democracia, si se

¹ Véase la contribución que al respecto ha hecho Rodrigo Páez Montalbán en *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica, 1979/ 1990*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia / UNAM, 1998.

considera, de manera ahistórica, puede ser entendida como un conjunto de reglas, derivadas de la experiencia de los países del Atlántico norte y, por cierto, no de todos ellos, como lo muestran las experiencias de Italia y de Alemania. Dichas reglas se refieren tanto a los procedimientos formales necesarios para alcanzar el poder; como el respeto a la minoría, la reversibilidad del poder, la división y el equilibrio de poderes. Estas reglas, para que funcionen, requieren que la legitimidad política no se reduzca a la legalidad en la forma de acceder al poder, sino que debe cubrir asimismo la forma de ejercitar el poder.

En este trabajo se entiende por democracia aquel sistema político que establece y respeta los mecanismos reguladores, tanto para el acceso como para el ejercicio limitado, supervisado, del poder político. El énfasis de la investigación se pone en la cuestión de los límites que la oposición parlamentaria representa para el poder político. Por oposición parlamentaria se entiende al ejercicio de la minoría, como una parte fundamental de la teoría de los pesos y contrapesos, de la balanza que tiene como propósito limitar tanto a la mayoría como al gobierno. Es necesario destacar que, el tema de la relación entre la mayoría y la minoría, es una cuestión toral del mismo grado que el de la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Sin el respeto a la minoría por la mayoría; sin los límites que el ejercicio democrático le impone a ésta, el gobierno del pueblo, como lo señalaron los teóricos fundadores de la democracia estadounidense, puede convertirse en una tiranía de la mayoría, tal como la que en distintos momentos vivieron las revoluciones inglesa y francesa.

Sólo en el sistema democrático se privilegia el diálogo entre la mayoría y la minoría como un mecanismo que garantiza el ejercicio limitado del poder. En ningún otro

sistema político, sin importar su ideología, ya sea ésta la nacionalista, la socialista, (en su versión leninista), ni tampoco la anarquista, (ya que ésta no persigue el poder) se reconoce la conveniencia de establecer límites al poder. Los nacionalistas y los socialistas persiguieron en el siglo pasado, establecer gobiernos que no reconocían límites; éstos, en su opinión, eran un obstáculo promovido por los enemigos de clase o los intereses extranjeros y sus aliados locales.

Analizar los vínculos entre el gobierno y los ciudadanos, y, entre la mayoría y la minoría requiere de un análisis histórico: De otra manera, si se considera que las reglas con las que funciona la democracia moderna son comunes, entonces se tiene que dejar de lado el conflictivo desarrollo de la vida política de los países hoy considerados como modelo de democracia; pero tal proceder deja sin solución el problema de cómo sociedades con trayectoria no sólo opuesta sino divergente, pueden hoy compartir el mismo destino y operar bajo las mismas reglas. Los grandes cambios que permitieron la instauración de la democracia moderna en Inglaterra y en Francia sólo fueron posibles gracias a procesos revolucionarios que dieron fin al gobierno absolutista; parte fundamental de este proceso fue el desarrollo y legitimación de la oposición política. En este contexto, el caso excepcional de la democracia estadounidense, que nació en un marco en que el absolutismo no triunfó, no puede ser considerado como un antecedente de lo que hoy en día es visto como regla, es decir, que el autoritarismo desaparece al conjuro de la voluntad democrática de la mayoría.

El estudio de este problema, en mi opinión ha estado ausente en los análisis del proceso de transición vivido por los países de Latinoamérica desde la década de los años ochenta del siglo pasado. Considero que si bien es necesario prestar atención al paradigma

democrático que proponen la sociología y la ciencia política, es asimismo necesario prestar atención semejante a las razones y los valores de sociedades que, como la mexicana, han sido dirigidas por élites de origen tradicional o de origen revolucionario, pero que sin importar su origen comparten la visión de que el pueblo debe ser preparado para que, en un futuro indefinido las reglas de la democracia sean operativas. En este contexto, la pregunta que surge es, si el interés debe centrarse en las grandes mayorías, en lo que opina la ciudadanía o en lo que han pensado los miembros de la clase política. Una segunda pregunta se refiere a la disyuntiva que representa la experiencia histórica, según la cual fue necesario un proceso revolucionario de carácter radical, para poder establecer las reglas con las que actualmente funcionan la democracia en los países de la comunidad del Atlántico del Norte y, la que representa el modelo de la transición a la democracia, según el cual, en la etapa actual de desarrollo, sólo se requiere un consenso entre las élites para que funcionen las mismas reglas con las que hoy opera la democracia modélica, paradigmática. Para optar por una alternativa se requiere proponer una solución al problema de la pervivencia de los valores y los supuestos en los que descansa la vieja cultura autoritaria y sus métodos de ejercicio del poder.

Con este propósito, en la presente investigación, se realizó un examen que muestra el camino divergente que han seguido, en el mundo moderno, el autoritarismo y la democracia. El criterio para establecer la diferencia entre ambos fue el de estudiar la actitud de las élites parlamentarias respecto a la teórica división de poderes, porque dicha actitud, de oposición o de colaboración con el poder Ejecutivo, de defensa de la división o de sumisión a uno de los poderes, responde a la forma en que las élites autoritarias y las élites democráticas entienden la relación entre gobernantes y gobernados; si como una relación de imposición, de dominio, o como resultado de una

decisión autónoma de los gobernados que si bien, puede ser vista como de entusiasmo porque se identifican con los propósitos del gobernante, no por ello, entienden que el gran poder que le otorgan con sus votos, puede ser utilizado eventualmente para burlar la voluntad popular.

Elegí el tema de la oposición parlamentaria porque, en mi opinión, es la que muestra el vigor y la madurez de la vida democrática de un país; la oposición es un ejercicio difícil, contradictorio que debe ser entendido, no sólo por los parlamentarios, sino por la ciudadanía y el propio gobierno, como la válvula de seguridad del sistema democrático.

En una región como la de América Latina, en la que los medios y el discurso oficial de los gobiernos que la componen, enfatizan la conveniencia del consenso, de la colaboración entre los poderes, no puede resultar extraño que el primer debate después de iniciada la transición, haya sido no sobre la forma de vigorizar los medios que permitan a la oposición parlamentaria hacer efectivo el control que, de acuerdo a la teoría liberal, debe ejercer el Parlamento sobre el poder Ejecutivo, sino sobre las ventajas teóricas del presidencialismo y/o del parlamentarismo. Este debate, olvidó mencionar que ninguno de los dos tipos de gobierno ha resuelto todavía el difícil problema del equilibrio entre los poderes y, tampoco, el de la necesidad de que sea la oposición parlamentaria el elemento que sirve de control práctico a las invasiones bárbaras del Ejecutivo y del propio Poder Legislativo.

El objetivo de la oposición parlamentaria es el limitar al poder Ejecutivo; pero no sólo eso, sino limitar también al propio poder Legislativo que puede caer fácilmente en la tentación de dictar leyes a su arbitrio para legitimar su arbitrariedad. Si la oposición

parlamentaria surgió para limitar el poder del monarca y, en la etapa siguiente; para limitar el poder del Ejecutivo. En un tercer momento, libró una batalla para eliminar la propia tentación de hacer del Legislativo el poder omnímodo.

La dialéctica presidencialismo-parlamentarismo expresa claramente la inclinación de los representantes de estos poderes por alcanzar la preeminencia por lo que en los distintos apartados de esta investigación no se plantea un análisis sobre las ventajas del presidencialismo sobre el parlamentarismo o viceversa. Las referencias a ambas formas de gobierno sirvieron para mostrar las dificultades de realizar en la práctica, la premisa teórica de la división y el equilibrio de poderes como mecanismo para evitar la concentración del poder.

La crítica al parlamentarismo y al presidencialismo, no tiene como propósito deslegitimar al sistema democrático, puesto que la política se entiende como búsqueda de acuerdos y sólo en este sistema, el opositor tiene el derecho de hacer escuchar sus argumentos y, cuando no ocurre así, apelar a los mecanismos constitucionales que garantizan los derechos de las minorías.

En el contexto del mencionado primer debate post-transición, una vez más, el papel de la oposición parlamentaria quedó ensombrecido por la urgencia de los poderes Ejecutivos de la región, en buscar acuerdos para las reformas liberales, privatizadoras que activamente promovieron desde la década de los años noventa. En esos años y en los que les sucedieron hasta el día de hoy, si se atiende a los debates, pareciera que el problema de la división de poderes, de las mencionadas invasiones bárbaras, es un problema sin vínculo con las grandes cuestiones de la democracia contemporánea. Una

vista del escaso interés sobre la función de la oposición parlamentaria, muestra que los estudiosos prefieren analizarla en función de las fuerzas partidistas y no por sus acciones orientadas a limitar y vigilar la acción gubernamental.² Con el advenimiento de la etapa denominada como transición a la democracia desde regímenes autoritarios, en el campo de la ciencia política se realizaron varios y valiosos estudios sobre la función que en esta nueva etapa debía cumplir el Parlamento. En otras palabras, se esperaba que éste dejara de ser la caja de resonancia del Ejecutivo; empero este interés de los estudiosos se centra en temas que escapan al límite temporal de esta investigación. Ésta no se ocupa de las políticas públicas de los gobiernos de la transición ni tampoco de las propuestas de control ciudadano sobre el Parlamento y los parlamentarios.

La tesis intenta articular la forma en la que la historia política, por una parte, entendió y explicó el cambio político y, por la otra, lo que la ciencia política entiende por transición. Los casos que se estudiaron fueron los de México y el Uruguay.

Para explicar por qué, en la cultura política mexicana no se entiende la importancia que, en el sistema democrático, tiene la oposición parlamentaria, la investigación mostró que existen dos actitudes básicas ante el poder Ejecutivo. Una, lo concibe como una figura protectora. Otra, en cambio, lo percibe como un elemento al que se debe temer y que es

² Cfr. Luisa Béjar Algaza y Gilda Walkman, Editoras, *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM/Gernika, 2004; Luisa Béjar Algaza, *Los partidos en el Congreso de la Unión, La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Gernika, 2006; Esperanza Palma, *Las bases políticas de la alternancia en México: un estudio del PAN y el PRD durante la democratización*. México, UAM Azcapotzalco, 2004; Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/UAM/Porrúa, 2007; Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero, Francisco Sánchez López, Compiladores, *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005; Igor Vivero Ávila, Coordinador, *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, UAEM/ IEEM/ IAPEM, Porrúa, 2010 y Khemvirg Puente, Ignacio Marván y Amparo Casar, *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, México, CIDE, 2010.

necesario controlar. Para los que piensan de la segunda manera, la oposición parlamentaria que vigila y controla al poder Ejecutivo, cumple una función vital. En cambio, para quienes consideran que el poder Ejecutivo cumple una función protectora, la oposición parlamentaria, es vista como un obstáculo y como un factor de inestabilidad política.

Los grandes debates de la ciencia política comparada sobre los obstáculos para la implantación de la democracia en América Latina, pueden agruparse alrededor de la función que desempeña la oposición para establecer la democracia. En el relativamente reciente debate sobre las olas de la democracia, la opinión pública internacional, así como los organismos internacionales, no la oposición parlamentaria, fueron considerados los elementos que lograrían vencer los desafíos que las élites políticas de las propias sociedades nacionales no habían podido lograr en dos siglos de vida independiente. En el debate subsiguiente, el de la crisis del presidencialismo, por vez primera en nuestra historia política, la función de la oposición tampoco fue considerada como pieza fundamental porque fue vista como un obstáculo para las reformas liberales y no como una vía que ofrecía estabilidad al sistema político.

En la introducción de este trabajo se muestra que en la historia política de América Latina, el papel y los aportes de la oposición parlamentaria para fortalecer el sistema democrático, no han sido valorados cabalmente. Las pugnas naturales entre los individuos, grupos sociales y las tendencias fundamentales de la sociedad han sido interpretadas, por la historiografía política, como conflictos de origen faccioso, cuya solución ha sido resultado de una voluntad impuesta a ultranza sobre una resistencia llevada a límites extremos y no como resultado de un acuerdo, de una negociación,

entre las partes confrontadas. Esta interpretación muestra que, a diferencia de países que han logrado establecer un sistema democrático, no ha existido acuerdo entre las élites para establecer reglas de convivencia aceptadas por todos los adversarios y, en este contexto, la oposición parlamentaria ha sido vista por la sociedad en general como un recurso poco eficaz para defender lo que considera sus intereses legítimos.

En la primera parte del trabajo, asimismo se expone que es necesario señalar que el tema de la oposición y el de la sociedad civil, son complementarios, puesto que sólo una sociedad civil fuerte, es decir, conciente de que las garantías a sus derechos están en la base de la convivencia, puede promover que en la democracia representativa funcione una oposición parlamentaria efectiva. Sin embargo, es necesario señalar que de los tres aportes de la lucha parlamentaria a favor de la democracia; el haber desmantelado la fortaleza del absolutismo; el haber establecido las bases que impiden a la mayoría el control absoluto de la minoría; el tercero, actualmente en curso, que es el de la actual lucha de la sociedad civil que reclama el fin del monopolio partidista de la política, no es un tema abordado en esta investigación porque en ella sólo se desarrollan las dos primeras, mismas que se llevan a cabo en el recinto parlamentario. Las luchas de la sociedad civil, por definición, se dan al margen del Congreso, es decir, son formas de lucha extraparlamentarias.

Este tema, es de particular importancia para un sistema político como el mexicano cuyo diseño constitucional otorga a la figura presidencial poderes extraordinariamente amplios, mismos que le permitieron a ésta promover todas las reformas políticas hasta el año de 1997. La figura presidencial, tal como la configura la Constitución Política ha sido un obstáculo, no una palanca para el funcionamiento del sistema democrático.

La hipótesis que anima esta investigación es que la transición plena a la democracia requiere que el poder Legislativo revise la cuestión de los límites del poder Ejecutivo y que esta tarea debe atender el problema de lo que nuestra cultura política entiende por poder. Esta revisión supone el análisis del supuesto básico de nuestra cultura política, que reconoce como benéfica la concentración de poderes. Dicha cultura muestra la tensión a la que está sometido nuestro sistema político pues, pese a lo dispuesto por la Constitución Política mexicana, que hace de la división de poderes, la pieza en la que descansa la estructura política, la preeminencia del Ejecutivo sobre los dos poderes es una realidad que no se discute, por lo que, sin los instrumentos que impidan al Ejecutivo burlar la vigilancia de los otros dos poderes, hablar de la división de poderes, es decir, de democracia plena, es un asunto retórico que no ayuda ni al tránsito a la democracia ni a la consolidación de la democracia.

Las asignaturas pendientes de nuestra transición a la democracia, considerada no como parte de una ola que cubrió varias regiones del mundo, sino como un fenómeno específico, con características de su propio desarrollo, son la de reconocer la voz de todos aquellos a los que el sistema de partido único se las había negado y la de estudiar el problema de la división de poderes, no como un asunto formal, sino como la cuestión que define el tipo de gobierno al que la sociedad aspira. Ésta, de acuerdo al discurso oficial, se ha considerado resuelta y, por ende, no se le ha considerado un tema relevante para el debate entre las élites que, sin importar su ubicación en el espectro político, coinciden en la preeminencia del Poder Ejecutivo, al que consideran facultado para actuar sin negociar con la oposición, como se muestra en el último capítulo de la investigación.

Quienes en el Congreso representan a la oposición, saben de la importancia que en el debate político tiene la confrontación de “los hechos”, “el peso de la tradición”, “de la historia” y el principio que sostiene la necesidad de vigilar y temer al poder público que se concentra en una figura individual.

En el capítulo primero, **La larga marcha de la oposición: la búsqueda del equilibrio entre poderes**, se sostiene que el estudio de la oposición parlamentaria, en un régimen presidencial como el mexicano, no puede reducirse al análisis de mera competencia entre partidos políticos, a la puja entre los representantes de éstos en las dos Cámaras del Congreso; sino que debe privilegiarse la lucha entre éste y el poder Ejecutivo, como parte de la lucha de la sociedad en su conjunto, para defenderse del gobierno.

Señalé en este capítulo que la oposición, a lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX, fue vista como producto de la rivalidad, de la ambición de grupos descontentos, facciosos, cuya acción hacía peligrar la unidad de la sociedad. El contraste en la forma de valorar a la oposición, en la sociedad tradicional, autoritaria y la sociedad democrática moderna es palmario. En la primera, se concibe a la oposición como acción facciosa que apela a la violencia para imponer sus intereses particulares al resto de la sociedad, y, se atribuye al gobierno ser el factor de unidad, mientras a la oposición se le considera factor de discordia. En cambio, la sociedad democrática, entiende a la oposición como instrumento para controlar y limitar, al poder del gobierno.

A lo largo de casi dos siglos, el gobierno, es decir, el Ejecutivo, acorraló a la oposición mediante el argumento de que ésta representaba una amenaza para la sociedad y, para poder vencerla se consideró necesario ofrecer al gobierno poderes amplios.

En el capítulo se muestra que la función de la oposición es resistir a las invasiones bárbaras de un poder contra otro. Esta resistencia es una condición para evitar la corrupción del sistema político democrático. Con base en una extensa bibliografía, desarrollada principalmente en Inglaterra desde el siglo XVII hasta nuestros días, misma que se ha convertido en patrimonio común de los demócratas del mundo, se muestra que el interés de la democracia es el de limitar al poder y establecer las garantías para que éste no se salga de los cauces establecidos por la Constitución. Desde Montesquieu y su aprendizaje del gobierno inglés, hasta Lord Acton y Walter Bagehot en el siglo XIX, así como Ionescu, en el siglo XX, existe una ininterrumpida línea de continuidad cuya intención es la necesidad de evitar las mencionadas invasiones. Nadie puede ser considerado como demócrata, si no reconoce el principio fundamental de que la felicidad de la sociedad radica en la división de poderes y en la vigilancia para que así se conserven. Tal es el propósito de la arquitectura constitucional de los países democráticos.

Asimismo mostré que la tendencia natural del poder o, si se quiere, del individuo o grupo de individuos que lo detentan, es el de conservarlo y concentrarlo; fue por eso que los parlamentarios ingleses, para evitar lo segundo, lo dividieron y, para conservarlo dividido; para evitar el peligro de que volviese a una sola mano o a un solo grupo, se advirtió la necesidad de establecer frenos y contrapesos mutuos, así como elevar a la categoría de principio indudable, la división de poderes. Para evitar que este principio,

establecido y aceptado por todos los actores políticos, condujera a una parálisis generalizada, se requirió, de los mencionados frenos, como lo muestra Bahegot en su libro sobre la *Constitución inglesa*; por ejemplo, al Ejecutivo se le otorgó poder de veto sobre decisiones del Legislativo; también se otorgó el poder de convocar a los periodos de sesiones de las Cámaras, para evitar que éstas deliberaran en forma permanente; al mismo tiempo que al Congreso se le otorgó, poder para evitar que el veto fuese absoluto. Al Congreso se le atribuyó el autorizar los ingresos y los egresos del gobierno; así como mecanismos de fiscalización sobre el Ejecutivo.

En el capítulo II, **Los estudios de la oposición**, se realiza un balance sobre la democratización como uno de los cuatro tópicos más candentes del estudio del cambio. La industrialización, la educación, la urbanización, así como la democratización, fueron abordados por los paladines de la teoría social, en el siglo XIX, con optimismo y omnipotencia intelectual tales que, para bien o para mal, marcaron a fuego las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo XX. Cundió el entusiasmo por el marco teórico del estructural funcionalismo elaborado por Talcott Parsons, quien había emprendido una nueva gran batalla para afianzar la unidad de las ciencias sociales: “Los académicos de los años cincuenta y sesenta enfrentaban el reto de predecir en qué forma aquellas nuevas naciones en vías de desarrollo accederían a la modernidad”.

La intención fue mostrar que, a diferencia de los días que corren, en el nivel epistémico no había confusiones ni titubeos. Danilo Zolo, siguiendo la formulación de David Easton y Jünger Falter, describe el programa de esta ciencia política, la desarrollista, en cinco puntos: 1) explicación y previsión con base en leyes generales; 2) verificabilidad empírica y objetividad; 3) cuantificación y medición; 4) sistematicidad y

acumulatividad; 5) avaloratividad. Así, la meta era “desarrollar” la “ciencia” política a imagen y semejanza del vecino próspero: las ciencias naturales. El desarrollismo era pues, en el ámbito académico, un tren en marcha y los redentores tenían los recursos abundantes para semejante empresa, tanto en el ámbito estatal como en el sector privado, una combinación vital en el proceso de investigación con la que ningún país latinoamericano hubiera siquiera soñado alcanzar.

En este contexto es que surgieron los estudios de la oposición. Los estudios desarrollistas estaban avocados en primera instancia hacia el cambio económico, tecnológico, industrial, cultural, pero ello no estaba desligado del ámbito político, puesto que precisamente se concebía que el afianzamiento de la democracia estaba estrechamente relacionado con el progreso y bienestar material que las sociedades desarrolladas habían alcanzado.

Dentro de la literatura de las transiciones, el estudio coordinado por Jorge Cadena Roa en el año 2004, abordó el problema del desarrollo de la oposición a partir del papel que ejercieron los movimientos sociales en las transiciones a la democracia. Los textos, hicieron referencia, fundamentalmente, al caso mexicano, y partieron de una “visión crítica” de los estudios “clásicos” sobre la transición, debido a que consideraban que estos últimos le atribuyen a la élite política una importancia central en su análisis, y supeditaron a la sociedad civil a un papel coyuntural. Es decir que su crítica apunta a que en esta concepción se deja ver una idea del movimiento social casi exclusivamente como una fuerza de presión sobre el sistema autoritario, para que la élite política pueda negociar, pero una vez que se ha dado la transición a la democracia la ciudadanía vuelve a su bajo perfil.

En este capítulo intenté mostrar que, con excepciones como la señalada, en los grandes debates de la ciencia política comparada sobre los obstáculos para la implantación de la democracia en América Latina, la función sustantiva que desempeña la oposición para establecer la democracia fue obviada. Entre los estudiosos de la política comparada, como Palombara, Pye, Verba y otros, un tópico de los años sesenta del siglo pasado fue el del distinto desarrollo de los países democráticos y los autoritarios.

El propósito del capítulo III, **Entre Leviatán y el Ogro filantrópico**, fue el de analizar los factores que influyeron en la Cultura política del autoritarismo. A través de un ejercicio de historia de las ideas, se analizaron las creencias y las ideas que vertebran la visión del orden basado en un gobierno fuerte y autoritario. Las tesis del Leviatán y de Behemont, de Thomas Hobbes son analizadas como antecedentes del Ogro filantrópico que apareció en el siglo XX. Las tres son visualizadas como figuras antagónicas al Estado democrático.

Para entender la función que cumple la oposición parlamentaria, en la etapa de transición, consideré necesario desarrollar las ideas que hablan de la necesidad de concentrar el poder en el gobierno. Mostré que ya en la etapa constitucional y en sentido contrario a las tesis liberales, se le otorgaron más atributos al poder Ejecutivo. Justificar la concentración del poder en manos del gobernante, es considerar ilegítima la labor de la oposición; sólo cuando se aceptan las consecuencias prácticas del principio enunciado, asociado a Montesquieu, se legitima la importante función de la oposición parlamentaria.

El desarrollo histórico de esas experiencias, muestra la distancia que existe entre la formulación teórica del cambio político y las formas en que las transiciones han ocurrido. El contraste entre los postulados teóricos y su desarrollo práctico, es un ejercicio que permite observar si lo que entiende la ciencia política por transición, es equiparable a lo que ha entendido la historia por reforma y revolución. Dicho ejercicio, sirve para ponderar la importancia de la distinta temporalidad, los diferentes contextos en los que surge el cambio político, así como las distintas expectativas derivadas de las diferentes etapas de desarrollo.

Si por transición a la democracia se entiende sólo la etapa iniciada en América Latina desde principios de los años ochenta del siglo pasado, entonces la explicación de los anteriores esfuerzos por establecer la democracia quedan en un cono de sombra que oculta el largo esfuerzo de la sociedad latinoamericana por alcanzar un gobierno democrático, no sujeto a la arbitrariedad del gobernante, haya sido éste caudillo, libertador, dictador o presidente de la república.

El célebre enunciado de Lord Acton, de que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente es, tal vez, el mejor ejemplo de la visión liberal sobre el poder. Los liberales anglosajones, no atribuyen a un poder particular la capacidad de corromper al gobernante.³

³ En 1877 Lord Acton formula su expresión más famosa “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority; still more, when you superadd the tendency of the certainty of corruption by authority”. Letter to Mandelle Creighton. Add. Mss. 6871, p.60 John Emerich Edward Dalberg-Acton, *Selected Writings of Lord Acton, Vol. III, Essays in religion, politics, and morality*. Ed. J. Rufus Fears, Liberty Classics, Indianapolis, 1988, p. 519

En la cultura política de México, la tradición monárquica, absolutista, sostenía que el gobernante, es decir, el monarca, no podía obrar mal y, por eso no existían reservas para reconocerle el poder de legislar, de enjuiciar y el de gobernar. Esta misma idea se mantiene bajo el régimen republicano. La cultura política colonial entendía al poder como intrínsecamente bueno, ya que al tener un origen divino no podía realizar ningún mal. Esta creencia, no es compartida por la tradición liberal anglosajona que, como hemos visto con las palabras de Acton, parte de un principio distinto; el de la extraordinaria capacidad de corrupción que tiene el poder y, por eso, son necesarios los controles democráticos. De esta manera, el principio que legitima la acción de la oposición parlamentaria queda establecido. Sin la presunción de malignidad del poder, ni la división del poder ni la legitimidad de oposición al mismo, se entienden.

El análisis que en este apartado se realiza sobre los debates en las tres asambleas constituyentes mexicanas, muestra que éstos no se centraron en la necesidad de implantar un sistema que permitiera la existencia del Estado de derecho democrático, sino en dictar una Constitución que permitieran al poder Legislativo en el caso de la Constitución de 1824 y al poder Ejecutivo, en los casos de las constituciones de 1857 y 1917, someter a los ciudadanos para que no ofrecieran resistencia a las demandas de dichos poderes.

En el capítulo IV, **El control del régimen presidencial: la oposición como participación**, mostré que en la mayoría de los regímenes presidencialistas latinoamericanos la oposición parlamentaria, cuenta con un vasto memorial de agravios que incluye marginación; vejación; tortura; exilio; asesinatos. Por ello, en muy pocas

ocasiones ha logrado jugar un papel de contrapeso a cabalidad, y sólo de manera fortuita ha podido consolidarse en la cultura y las instituciones del sistema político como una alternativa legal, y real, frente al gobierno. Este, no obstante, es el caso de la oposición en Uruguay que tuvo la capacidad de establecer un Ejecutivo colegiado, único en la región.

No es mera coincidencia que Uruguay tradicionalmente haya contado con un Poder Ejecutivo disminuido, atípico en la región latinoamericana, así lo refieren incluso algunos de los términos que los politólogos han utilizado para definirlo: “reactivo”, “pasivo” e incluso “cuasi presidencialista” o “semiparlamentario”. Lo que de entrada ya denota las relaciones de equilibrio, de contrapesos, que han prevalecido entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a lo largo de la historia de este país, el campo de batalla ideal para que una oposición legal pueda madurar. Son mundialmente conocidos, por ejemplo, los experimentos que se han llevado a cabo en Uruguay con el diseño del Poder Ejecutivo, con la instalación del Consejo Nacional de Administración (1919-1934), que compartió el Poder Ejecutivo junto al Presidente; y el Consejo Nacional de Gobierno (1952-1966), a todas luces un Ejecutivo Colegiado. En ambos experimentos institucionales, cabe destacar, que la oposición legal ocupó un tercio de representación en el propio Poder Ejecutivo, y un porcentaje nada despreciable en los ministerios y en los Entes Autónomos.

¿Será entonces que modificando el diseño institucional del Poder Ejecutivo lograremos una oposición legal en la región? En el año de 1984, Juan Linz en su célebre trabajo responsabilizó a las deficiencias del presidencialismo por la caída de las democracias y el ascenso de los autoritarismos durante la Guerra Fría, y propuso en términos concretos

su sustitución por sistemas parlamentarios. Sin embargo, a partir de la amplia discusión que tuvo lugar en la ciencia política, un tanto paradójicamente, el presidencialismo ha cobrado un nuevo brío en la región, pero con un matiz interesante.

A lo largo del siglo XX en Uruguay no sólo encontramos limitado, y bien calibrado, el poder del Ejecutivo frente al Legislativo, en términos constitucionales, sino además podemos observar una cultura de la oposición bien acendrada bajo las pautas consensuales. Por lo cual, sin duda alguna, Uruguay representa un caso distinto respecto a las relaciones que el presidencialismo latinoamericano establece comúnmente con la oposición política, supeditándola, en el mejor de los casos.

En el capítulo final, **La consolidación de la democracia mexicana: hacia una cultura del consenso**, mostré que el aspecto en común de los trabajos sobre el proceso de transición a la democracia en México es su adscripción al concepto elaborado por O'Donnell y Schmitter, es decir, consideran a la "transición" como el "intervalo que se extiende entre un régimen político y otro", donde los actores políticos negocian las reglas del juego del nuevo régimen. Así podemos observar que la principal consecuencia derivada de un proceso de transición, al menos teóricamente, es el establecimiento y respeto de las "reglas del juego". Cuando ello sucede nos encontramos ante un "nuevo régimen" y por ende, el fin de la transición.

Al dar la transición por finalizada en el caso mexicano o en cualquier otro caso de América Latina, o del mundo, podríamos cometer el error de creer que las "reglas del juego" generadas son realmente efectivas. Para evitar dicho error resulta indispensable en primer lugar establecer una diferencia entre transición y democracia, y dejar por

sentado que transición no lleva *per se* al buen funcionamiento de una democracia. La "transición" es sólo eso, una transición, "intervalo que se extiende entre un régimen político y otro". Si las reglas del juego pactadas en la "transición" son efectivas en el nuevo sistema entonces se abre la posibilidad de que la democracia se pueda consolidar después de algunos años. Es decir, cuando la transición haya terminado. Si el resultado es un régimen democrático, las reglas del juego deberán regular a los actores políticos, ser respetadas por ellos y generar un clima que permita procesar de manera efectiva los principales problemas de la sociedad; lo cual puede resultar ser un fenómeno mucho más difícil y extraordinario, pues depende de variables mucho más complejas. Por lo cual las "reglas del juego", si se derivan de ese proceso previo, son sólo el punto de partida, mas no la piedra filosofal.

Es por eso que, en este capítulo, se sostiene que *debe existir también una cultura del consenso arraigada en la élite política*, como lo demuestra la revisión histórica de cualquier país verdaderamente democrático, tal como se demostró en el capítulo anterior para el caso uruguayo.

Las conclusiones de este capítulo muestran que en el paradigma del cambio político como sinónimo de revolución, las actividades extraparlamentarias, recibieron una atención privilegiada; en el actual paradigma de cambio democrático, las actividades parlamentarias, entre las que se destacan las que realiza la oposición, requieren ser valoradas por la opinión pública.

La revolución, entendida como expresión de la voluntad popular directa, sin la intermediación de representantes y sin el obstáculo que representan las instituciones

políticas, fue descrita por la historiografía política, como el recurso legítimo al que apela el pueblo cuando advierte que el sistema autoritario distorsiona la ley para mantener indefinidamente un régimen de privilegio para unos pocos y de exclusión de la mayoría.

En el paradigma de la transición, por el contrario, el interés se centra en el debate al interior del recinto parlamentario; en el consenso que en éste existe sobre el Estado de derecho; y en la legitimidad de la democracia representativa.

La historiografía política insistió en mostrar la vía extraparlamentaria y el autoritarismo como dos fenómenos distintos y, de hecho, antagónicos. No los entendió como fenómenos complementarios que se retroalimentaron a lo largo de los años; uno y otra, se describieron como dos fórmulas para resolver el conflicto social en una sociedad no democrática. La oposición extraparlamentaria fue considerada inevitable durante todo el siglo XIX y permaneció como una posibilidad hasta las postrimerías del siglo XX. La importancia de la oposición parlamentaria, sólo se advirtió a partir de la así llamada tercera ola de la democracia.

El conflicto social, por vez primera en nuestra historia, no pretende resolverse mediante la violencia, sino mediante los mecanismos que ofrece el Estado de derecho. Se requiere una nueva visión de la historia política en la que el ciudadano, no el gobierno, sea el verdadero protagonista.

El fin de la democracia no se limita a la cuestión electoral; ésta es una parte fundamental, pero no la única, porque la consolidación del sistema democrático requiere

que el equilibrio de poderes sea una realidad y no un postulado teórico.

La última etapa de transición a la democracia, la de su consolidación, no ha concluido; sus propósitos no han sido cumplidos cabalmente ni se han terminado de sentar las bases para romper en forma definitiva con el pernicioso ciclo que caracterizó los grandes procesos de cambio político del país.

Si se revisa la historiografía especializada en los grandes cambios en la historia de nuestro país, el del régimen colonial al régimen independiente; el del régimen hierocrático, confesional, al régimen laico; y el del régimen oligárquico al que postuló la justicia social y el desarrollo nacional; se observa que en los tres episodios, la solución se encontró en el uso de la fuerza. En los tres grandes cambios, los actores en conflicto buscaron acumular fuerza para alcanzar el poder, para desde éste, imponer sin cortapisas el objetivo partidista. La negociación no se consideró y, de acuerdo a lo aquí expuesto, no se considera todavía como la vía adecuada para alcanzar una solución a los conflictos sociales.

Introducción

“El poder y jurisdicción del Parlamento, es tan trascendente y absoluto, que no puede ser confinado, ni por causas ni por personas, dentro de ningún límite. Es verdad que lo que el Parlamento hace, ningún poder sobre la tierra lo puede deshacer.” Sir Edward Coke

“Y quién me obligó a dividir los poderes? Yo, y sólo yo porque así lo consideré justo” Iturbide. *Memorias de Livornio*

En la historia política de América Latina, el papel y los aportes de la oposición parlamentaria para fortalecer el sistema democrático, no han sido entendidos ni valorados cabalmente. Tampoco lo son en el momento actual.⁴ La historiografía política ha interpretado los conflictos naturales entre los individuos y grupos sociales con el gobierno, no como reacciones comprensibles que éste debe atender, sino como intereses facciosos. La solución del conflicto, mediante la imposición, se ha presentado como necesaria para vencer la resistencia de la oposición. La negociación, la búsqueda de consenso, el acuerdo político, son temas ajenos a la historiografía política.

La interpretación de la historia como lucha entre la voluntad del gobierno y la resistencia a la misma, muestra, por una parte, que no ha existido consenso entre las élites políticas, para establecer reglas de convivencia aceptadas por todos los adversarios y, por el otro lado, que la oposición parlamentaria ha sido vista como un recurso ineficaz y, en algunos casos, ilegal, para defender los intereses legítimos de los ciudadanos.

⁴ Desde el campo de la ciencia política, se vive una situación semejante: “Gran parte del trabajo académico que se ocupa de la “governabilidad” democrática se centra en estas tensiones (nacionalistas, étnicas, religiosas) y en los esfuerzos del Estado para poner en práctica políticas necesarias designadas a corregir los desequilibrios económicos, a hacer frente a profundos problemas sociales y a promover el desarrollo. Menos atención se ha puesto a las características y al funcionamiento de las instituciones democráticas per se... También se asume que las instituciones democráticas afectan de manera parecida a las distintas sociedades, dependiendo tan sólo de las condiciones económicas y sociales específicas.” Cfr. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, Compiladores, *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 12.

La diferencia entre la limitada experiencia de las élites latinoamericanas en los problemas que implica la división de poderes, así como en la negociación política como fórmula para solucionar el conflicto, contrasta con la dilatada experiencia que ha tenido la élite inglesa en el mismo campo y, en menor medida, la estadounidense. El caso inglés, es notable por su temprana disposición para alcanzar los acuerdos que sentaron las bases de una convivencia que conjuró, en forma definitiva, la aparición de la violencia como vía para solucionar los conflictos. Ya en 1688, observa un estudioso de la vida política, “una de las herencias del inglés era la violencia política”, y añadía, “Conspiración y rebelión, traición e intriga, constituyeron parte de la historia y experiencia de por lo menos tres generaciones de ingleses”.⁵ La llamada Gloriosa revolución, recibió tal nombre porque, por vez primera en la historia moderna, la violencia, cedió su lugar a la negociación política, a la búsqueda de acuerdos.

En contraste, la historia de los dos siglos de vida independiente de América Latina, en general, así como la de México, en particular, ha sido interpretada principalmente como la de dos fuerzas en pugna que, con razones o sin ellas, sólo han tomado respiros momentáneos para volver a enfrentarse con renovado vigor. En el caso mexicano, el énfasis historiográfico se ha puesto en los procesos revolucionarios, de independencia, reforma y la revolución de 1910, así como los pactos fundacionales de ellos derivados: las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. La importancia dada a estos procesos, de violencia extrema, muestra la necesidad de analizar las razones por las que la oposición parlamentaria, consecuencia obligada de la división de poderes y del equilibrio que así

⁵ J. H. Plumb, citado por Richard Hofstadter, *La idea de un sistema de partidos. El concepto del sistema partidista. El origen de la oposición legítima en Estados Unidos, 1780-1840*, México, Gernika, 1986, p.28. La experiencia de las generaciones latinoamericanas que vivieron las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado, bien podría ser descrita en términos parecidos.

los mantiene, ha tenido tantos obstáculos para establecerse y ser reconocida como el mejor instrumento para solucionar, en forma pacífica, negociada, el conflicto político y social. Este reconocimiento es fundamental en la etapa de transición a la democracia que el país vive desde hace unas décadas.⁶

La historia de la oposición parlamentaria tiene varias etapas. En la primera, la oposición es considerada como facción y el discurso gubernamental la responsabiliza de provocar el fin de la armonía social y de poner en riesgo la existencia del país independiente. En la segunda etapa, se considera que los representantes de la oposición son enemigos de la democracia y, por eso, no le reconocen su contribución a ésta y; sólo hasta la tercera etapa, la actual de transición a la democracia, la oposición parlamentaria es vista, si bien a regañadientes, como agente del fortalecimiento democrático. Las dos primeras etapas se desarrollaron, en la historia republicana de América Latina, desde el surgimiento de los países independientes de la región en el Siglo XIX, hasta la década de los años ochenta del siglo pasado. La etapa más reciente, la actual de transición a la democracia, es en la única en la que se debate la importancia de la oposición como agente de consolidación y perfeccionamiento de la democracia y no como un obstáculo a ésta. Empero, todavía se le entiende como freno que impide al gobierno, realizar su acción.

Hoy, ante la crisis del sistema presidencialista, es conveniente insistir en que las reglas democráticas para solucionar el natural conflicto, no son un engaño de ocultos intereses, sino una fórmula que garantiza, a las partes en conflicto, la oportunidad para buscar una

⁶ El punto de partida de estas líneas es que el proceso de transición a la democracia no ha culminado porque esto supondría que se ha resuelto el problema del equilibrio de poderes; único que permite la democratización.

solución negociada. El estado de derecho, así llamado por los estudiosos alemanes, tiene como principal rasgo el evitar soluciones de fuerza.⁷

Una de las vías que se analiza en esta investigación, es la de explorar los fundamentos de la oposición parlamentaria, a través de la división de poderes y el equilibrio de poderes. La exploración, ha sido difícil porque no es resultado de un ejercicio de carácter especulativo, sino del análisis de la práctica parlamentaria a lo largo de casi dos siglos. El punto de partida de esta investigación es el reconocer a la oposición parlamentaria como el instrumento que otorga estabilidad y confianza a la vida política. Si no se entiende que la oposición opera como la mejor válvula de seguridad para el sistema democrático, tanto en el régimen parlamentario, como en el régimen presidencialista, no se entiende el significado de los *checks and balances* de los que habla la teoría democrática moderna y contemporánea.

La falta de interés en el estudio de la función de la oposición parlamentaria en un régimen presidencial, me resultó sorprendente durante mi experiencia como parlamentario. Asimismo me sorprendió constatar que, tanto en mis compañeros de bancada, como en el resto de los miembros del Congreso, no existía una clara comprensión del inevitable conflicto, derivado de la teoría de la división de poderes, sobre la función saludable que cumple la oposición, al vigilar y controlar las acciones del Ejecutivo. Esta sorpresa aumentó cuando ya, no como parlamentario sino como estudioso del funcionamiento del sistema democrático, advertí el escaso interés que el

⁷ Uno de los objetivos de la transición a la democracia es el garantizar el Estado de derecho. Éste es definido así: “En rigor, se puede decir que el Estado de derecho no es otra cosa sino la sujeción de la actividad del poder a normas establecidas por la Constitución y elaboradas conforme los preceptos que la propia Constitución establece, que hagan que la acción del poder público sea responsable, limitada, verificable y predecible” Cfr. Diego Valadés, “La Reforma del Estado”, en Ifigenia Martínez, Coordinadora, *El nuevo poder del Congreso en México*, México, PRD/Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 18

mundo académico había mostrado en el análisis teórico de los principios que fundamentan la oposición parlamentaria.

Como congresista, atribuí el desinterés a dos causas. La primera, a la tradición presidencialista y; la segunda, al hecho de que mi experiencia se había limitado al caso mexicano por mi participación en un Congreso local y en el Congreso nacional. Como estudioso de la historia política, concluí que el desinterés obedecía a la cultura política tradicional que, acostumbrada a gobiernos que buscan disfrutar de la suma del poder público, consideran como ideal, la ausencia de oposición; pues a ésta no sólo la ven como indeseable sino como la que atenta contra los principios mismos de la democracia. Sin embargo, como encargado de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, pude constatar que la falta de información sobre la función de la oposición era compartida por diputados y senadores de otros institutos partidistas. Comprobé, asimismo, que el conocimiento sobre las reglas y la función de la oposición en un sistema democrático, no obedecía a formación teórica alguna, sino que se adquiría en la práctica, por imitación o, era resultado de la siempre misteriosa ciencia infusa.

Lo escaso de sus investigaciones sobre el tema de la oposición parlamentaria, así como lo poco dados que son los miembros de la clase política que se han desempeñado como diputados o senadores a dejar registro escrito de sus opiniones mediante crónicas y memorias, a lo que se añade lo escaso del número de políticos que se retiran a la vida privada y reflexionan sobre su actuación, permite señalar que el fenómeno de la oposición tiene escaso interés, tanto para la opinión pública en general, como para la opinión especializada. Esa falta de interés en los supuestos en los que descansa la

función de la oposición parlamentaria en un régimen presidencial, resulta sorprendente a quienes tienen experiencia en el Congreso, ya sea éste estatal o federal⁸. Estas fueron las razones que originalmente me impulsaron al análisis de los supuestos teóricos de la oposición parlamentaria. A ello dediqué un primer trabajo publicado con el nombre de *La oposición parlamentaria*⁹.

La hipótesis del texto que el lector tiene en sus manos, es que la transición a la democracia requiere revisar la cuestión de los límites al poder Ejecutivo por el poder Legislativo. Esta revisión supone el análisis del supuesto básico de nuestra cultura política, que reconoce como benéfica la concentración de poderes. Esta cultura muestra la tensión a la que está sometido nuestro sistema político pues, pese a lo dispuesto por la cultura constitucional que hace de la división de poderes, la pieza en la que descansa la estructura política, en las cartas constitucionales de la región la preeminencia del Ejecutivo sobre los dos poderes restantes, es un hecho. Sin los instrumentos que impidan al Ejecutivo burlar la vigilancia de los otros dos poderes, hablar de la división de poderes, es decir, de democracia plena, es un asunto retórico que no ayuda al cambio democrático.

Las asignaturas pendientes de nuestra transición a la democracia, considerada no como parte de una ola, sino como un fenómeno específico, con características de su propio

⁸ Durante años he podido constatar que entre los congresistas, la función que cumple la oposición en su relación con el gobierno es vista en el marco de la lucha partidista y no en el plano del perfeccionamiento del sistema democrático. Concluí asimismo, que un tema que requiere ser estudiado ampliamente es el de las reglas y la función de la oposición tanto en un sistema democrático como en un sistema presidencialista.

⁹ José Luis Jaime C., *La oposición parlamentaria en América Latina*, Toluca, México, Instituto de Estudios Legislativos/Cámara de Diputados, 2000. En un apartado de este texto, se realizó una revisión sobre los textos especializados en el tema de la oposición parlamentaria

desarrollo, es la de reconocer la voz de todos aquellos a los que el sistema de partido único les había negado y la de estudiar el problema de la división de poderes. Éste se ha considerado resuelto y, por ende, no se le ha considerado una cuestión relevante. Quienes en el Congreso representan a la oposición, saben de la importancia que en el debate político tiene la confrontación de “los hechos”, “el peso de la tradición”, “nuestra historia” y el principio que sostiene la necesidad de vigilar y temer al poder público que se concentra en una figura individual.

Lo que se creyó la aurora de la democracia durante el inicio de las transiciones desde regímenes autoritarios, rápidamente se transformó en un sentimiento de frustración, semejante al que en los años sesenta del siglo pasado, ocurrió con el anhelo de industrialización que devino en el análisis de expectativas frustradas. De unos años a la fecha, en América Latina se vive un sentimiento análogo; éste, podría dar lugar a un examen de la democracia como experiencia frustrada.

El fenómeno de la transición ha sido roturado por los politólogos como un campo exclusivo; sin embargo, quienes se ocupan de la historia constitucional reclaman que tienen el mismo derecho que los politólogos para cultivarlo de manera distinta. La clase política, por su parte, considera que la transición marca un parteaguas entre una democracia limitada, para nombrarla mediante un eufemismo, y una democracia plena.

Los partidos políticos no siempre pretenden modificar el sistema político; compiten por alcanzar el poder y por esa razón cada uno de ellos reproduce a escala el sistema presidencialista. El conflicto entre los órganos colegiados y los que presiden, llámense órganos de dirección, presidente o secretario, se resuelve en la mayor parte de los casos

de acuerdo al derecho de preeminencia que tienen las figuras individuales de autoridad. La Presidencia o la Secretaría general del partido, no los órganos colectivos, deciden, cómo, cuándo, y bajo qué directrices actuar.

Tres fueron los argumentos empleados para explicar las causas por las que la democracia no ha rendido sus frutos en América Latina. Uno de los argumentos fue el de la corrupción de la clase gobernante; otro argumento fue el de la incapacidad de la sociedad latinoamericana para establecer un régimen democrático, ya fuese por la inmadurez del pueblo o por la escasa preparación de los gobernantes. El tercer argumento, atribuyó a factores externos tales como gobiernos extranjeros y agencias internacionales, ser el obstáculo para la democracia.

El apoyo ofrecido por los gobiernos de los Estados Unidos y los países occidentales a las dictaduras del Caribe entre 1930 y 1960, así como a las dictaduras de seguridad nacional, entre 1966 y 1980, particularmente las del Cono Sur, sirvió para explicar que el obstáculo no era endógeno, sino principalmente exógeno. Dicho apoyo, asimismo, fue mostrado como ejemplo de una retórica que afirma estar a favor de la democracia pero, en los hechos, muestra que sirve a intereses de distinta naturaleza. Los tres tipos de explicación mostraron las dificultades para que la democracia pudiera hacerse efectiva en un medio en el que la concentración del poder se justifica de muy diversas maneras.¹⁰

¹⁰ Un argumento distinto fue el que utilizó la izquierda; ésta consideraba a la democracia parlamentaria como una institución al servicio de la burguesía y, por eso, la menospreciaba. Las recientes palabras del actual presidente de Uruguay, José Alberto Mujica, son ilustrativas: “Vale la pena que quienes nos consideramos progresistas nos apropiemos de la defensa de la democracia, de esta institución considerada de carácter burgués, del liberalismo burgués y así corregir un error histórico que habíamos cometido” *El Universal*, México, 21 de octubre de 2012, p. 20

Entre los argumentos mencionados existen contradicciones. Una, tal vez la más elemental, era que la corrupción sólo puede producirse si el régimen democrático no opera con normalidad. Este argumento considera que la corrupción es atributo exclusivo de los regímenes autoritarios y no rasgo común que éstos comparten con cualquier tipo de régimen, incluido el democrático. Otro argumento, cobija bajo el rubro común de “intereses internacionales”, el obstáculo para la instauración de la democracia en nuestros países, sirve para eliminar cualquier responsabilidad de la oligarquía y de un amplio sector de la población que prestaron su apoyo a gobiernos dictatoriales. Este argumento, además, atribuye, a la vez, madurez política al pueblo y disposición favorable de la oligarquía para establecer un sistema plural. Este argumento significa aceptar que las dictaduras, por ejemplo, en Nicaragua, República Dominicana, Haití, Argentina, operaban sin el apoyo de un amplio sector de la opinión pública. Pocos estudiosos estarán de acuerdo con esta temeraria tesis que contradice la evidencia empírica estudiada por sociólogos, politólogos e historiadores.

Desechados estos argumentos, sólo queda una explicación de las causas por las que la democracia no logró establecerse; dicha explicación es que si bien formalmente cubría los requisitos y se cumplían los procedimientos, no existían los mecanismos necesarios para impedir el imperio de la arbitrariedad. Sin éstos, la función de la oposición parlamentaria y extraparlamentaria, no puede cumplirse.

Queda así como cuestión a debate qué se entiende por democracia en un régimen presidencialista que reclama para sí mayores atribuciones. El problema, para estudiarse, requiere tanto de la reflexión teórica, cuestiones de principios, de teoría, así como de la práctica política.

El tema de la comparación entre regímenes parlamentarios y presidencialistas no ha sido desarrollado con el mismo vigor que el de la comparación entre democracia y dictadura. Considero que una vía para explicar la precariedad de la democracia en nuestro medio, misma que se demuestra por la facilidad con la que los regímenes democráticos son desplazados por los atentados golpistas y por las presiones del exterior, es que la opinión pública no ha sido suficientemente sensibilizada para entender la oposición parlamentaria como uno de los elementos que facilitan la correcta operación del sistema político; por ello, uno de los objetivos de esta investigación es analizar la función de la oposición parlamentaria en el régimen presidencialista. El debate actual versa sobre el así llamado fracaso histórico del presidencialismo mexicano por la incapacidad para dar una solución satisfactoria, es decir, democrática, al conflicto político.

Otro objetivo es mostrar que el temor a la arbitrariedad gubernamental, se explicó y se sigue explicando en función de la capacidad que tiene el poder para corromper a quien lo ejerce. De ahí la necesidad de dividirlo y de vigilarlo para que no se recomponga en su forma absolutista. La vigilancia, la fiscalización, son las funciones básicas del poder Legislativo en su conjunto. Así, la oposición tiene como primer objetivo impedir que se corrompa la vida institucional.

Es propósito de estas líneas mostrar que sin la consideración de los efectos que provoca el poder en quien lo controla, no se entiende la necesidad de dividirlo. La tradición política mexicana ha estado signada por la concentración del poder, no como en los países de sistema democrático, por la división del mismo. En la historia política de México, se encuentran múltiples ejemplos de que cuando el poder se siente amenazado,

interpreta el desafío democrático como anarquía. En un sistema democrático, el objetivo fundamental es el de impedir la concentración del poder, no la de promover la acumulación del mismo como es el caso del presidencialismo.

En esta investigación se sostiene que la visión paternalista, proteccionista, del poder, como elemento al que se debe respetar y obedecer, antes que desconfiar del gobernante y temerlo, revela una actitud enteramente distinta a la visión democrática que ve en el poder, es decir, en el gobierno, un elemento que debe ser vigilado y controlado en forma permanente por el peligro, tanto real como potencial, que representa para la seguridad y la felicidad de los individuos.

Asimismo en la investigación se sostiene que la Constitución, en los países llamados emergentes, tiene una doble finalidad. Por una parte, la de garantizar la independencia frente a viejas y nuevas metrópolis y, por la otra, la de asegurar las garantías del ciudadano frente al gobierno. En el caso mexicano, como se verá, el objetivo de asegurar la independencia, fue considerado el bien supremo, mientras el de asegurar la libertad de los ciudadanos, no se consideró un asunto importante.

Esta problemática, en el cuerpo de la investigación, es analizada mediante lo que en ella se denomina Constitución Histórica, es decir, aquella organización que ha sido decantada por la tradición y que marca el tipo de relación entre el súbdito, en la época colonial, o el ciudadano, en la etapa independiente, con el gobernante, monarca o presidente de la república, según sea el caso.

La tensión entre la constitución histórica y la constitución política; la que obedece a la tradición, sostén del *statu quo* y la constitución política que responde a un diseño realizado con el propósito de dar un cauce distinto a la sociedad, es el elemento que aparece como constante en la historia política moderna. Esta tensión es la que marca las contradicciones entre la defensa de los intereses creados y el propósito de quienes, desean modificarlos, por considerarlos opuestos al interés general.

La constitución histórica explica lo que ha sido el orden imperante; la constitución política propone lo que deberá ser el orden político. Sólo en la constitución política la oposición puede ser considerada legítima, porque la división de poderes que establece; más su visión del cambio que sufren los hombres en el poder, más el ensanchamiento natural de éste, hace que el Parlamento sea la pieza clave para resistir estas tendencias y, dentro del Parlamento, el grupo minoritario, por definición opositor, sea el responsable de efectuar una crítica eficaz.

A nadie escapa que la tensión entre la constitución histórica y la constitución política obedece a dos perspectivas distintas de desarrollo. El liberalismo representó un quiebre entre la propiedad entendida como privilegio y la propiedad entendida como trabajo; es por eso que los liberales se propusieron terminar con el régimen feudal e instalar el régimen del individualismo posesivo, es decir, del capitalismo.

En el texto, también se sostiene que, en el caso de la región latinoamericana, fue la independencia, no la libertad, el objetivo que persiguió la sociedad en su conjunto. El equívoco que sirve para confundir estos dos elementos de naturaleza distinta, pues la independencia se refiere a una entidad colectiva y, la libertad a la relación entre el

individuo y el gobierno, ha permitido que se atente contra ésta invocando a la independencia como la condición necesaria para que los individuos puedan ser libres.

De acuerdo al discurso político del siglo XIX, así como el del siglo XX, el objetivo supremo del gobierno era garantizar la independencia política; eliminar el control metropolitano. Este fue el propósito declarado y por eso se consideró que las demandas de libertad eran el preludio de la anarquía y, por eso, durante buena parte del siglo del progreso la independencia se sobrepuso a la libertad. El uso discursivo de una y otra, las convirtió en sinónimos y la ciudadanía, en términos generales, aceptó que el problema político fundamental, el de la relación entre el ciudadano y el gobierno, fuera considerado subsidiario del de la independencia política. En otras palabras, la independencia no la libertad fue el tema que apasionó a las generaciones decimonónicas, del mismo modo que, ya en el siglo XX, el tema del desarrollo social y económico prevaleció, sobre el de la libertad del individuo frente al gobierno.

Las sociedades hispanoamericanas, México entre ellas, si bien se liberaron en el siglo XIX del yugo colonial, adoptaron una nueva sujeción, tan desinteresada como la colonial, en el conflicto que provoca la defensa de los gobernados frente a quienes los gobiernan.

La oposición fundamental, en el caso mexicano, se realiza contra lo que se denomina “el presidencialismo”, es decir, contra una figura unipersonal dotada por la constitución de poderes casi absolutos, En este contexto, la oposición que se ha realizado en el Congreso ha tenido más un carácter testimonial, mínimo, que uno eficaz. No se ha

valorado la importancia que las minorías tienen en la teoría y en la práctica de la democracia.

Otro de los propósitos de esta investigación es mostrar las circunstancias y los argumentos que favorecieron la creación de un sistema en el que los poderes del presidente, reitero, casi absolutos, contradicen el principio fundamental sostenido por Montesquieu y los constitucionalistas. Con este propósito analicé el marco constitucional, es decir, el conjunto de leyes que la sociedad se otorga para organizar su sistema político, porque sólo conocidas las facultades otorgadas a quien ejerce el poder ejecutivo y las facultades que se le dan al legislativo para controlar al primero, se puede entender el desempeño de la función parlamentaria y la necesidad o no de la oposición extraparlamentaria.¹¹

El examen de las distintas constituciones me permitió acercarme al pilar en el que descansa el sistema democrático, la división de poderes, así como al problema práctico de cómo debe funcionar el control entre los mismos. Debe señalarse que entre los supuestos en los que descansa la teoría de la división de poderes, la referida a la capacidad que tiene el poder para transformar a quien lo ejerce y convertirlo en un tirano,

¹¹ Los intentos para establecer límites al poder, en el campo jurídico, se conocen como constitucionalismo; éste, “consiste sustancialmente, en la búsqueda de mecanismos efectivos de limitación y control del poder público mediante normas jurídicas. Pues bien, fuera del ámbito del constitucionalismo, la criminalidad gubernativa no supone un verdadero problema jurídico ni político”. “Toda la teoría política del absolutismo, desde la Roma imperial hasta la caída del Antiguo Régimen, tuvo como postulado fundamental situar al soberano por encima de la legalidad”. Luis María Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica, 1996, p.16

en un peligro para la sociedad, es una cuestión sobre la que en nuestro medio no tiene una tradición desarrollada.¹²

La tradición de la república cristiana imperante durante la época colonial, otorgaba a la conciencia del monarca un sitio privilegiado y por eso rechazaba los controles externos. Esta tradición absolutista puso énfasis en las cuestiones morales de la religiosidad del monarca y se desinteresó en los mecanismos legales que le pusieran límites a su universal monarquía.¹³ La tradición presidencialista latinoamericana, en cambio, puso énfasis en la independencia y en las necesidades acumuladas que requieren medidas extraordinarias, para resolverse a la brevedad y, mediante este discurso, la urgencia se convirtió en la justificación de emplear el decreto y no el consenso. Es el momento de señalar que no existe tarea más urgente que la de establecer mecanismos efectivos de control que impidan al gobernante, invadir el espacio de otros poderes, tal como lo señalan, en forma inequívoca y enfática, los principios de la democracia.

¹² En el mundo anglosajón, es bien conocida la frase de Lord Acton, que afirma que “El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.” Op. Cit.

En nuestro medio, el senador León Guzmán, al referirse a la conveniencia de la división de poderes, acuñó una frase lapidaria: “Todo poder tiende a ensancharse”. Como una forma de evitarlo, señalaba: “Esa mala propensión no tiene dique posible en el sistema de una sola Cámara: ésta puede llegar sin obstáculo hasta el más absoluto despotismo. Tal abuso sería muy remoto en un sistema de dos Cámaras; y la razón es clara.” *León Guzmán*, Compilación e Introducción de Manuel González Oropeza, México, LIII Legislatura, Senado de la República, 1987, p. 128

Esta visión liberal contrasta con la tradición monárquica, absolutista, para la que el gobernante, es decir, el monarca, no podía obrar mal y se le otorgaba el poder de legislar, de enjuiciar y el de gobernar. El poder se entendía como intrínsecamente bueno ya que al tener un origen divino no podía realizar ningún mal. Para la tradición liberal, por el contrario, el poder tiene una extraordinaria capacidad de corrupción y, por eso, son necesarios los controles democráticos.

¹³ Baltasar Álamos de Barrientos, *Discurso político al rey Felipe III al comienzo de su reinado*, Barcelona, Antropos, 1990. Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas*, Barcelona, Planeta, 1988; Fadrique Furió Ceriol, *El Concejo y Consejeros del Príncipe*, Madrid, Tecnos, 1993; Antonio de Guevara, Alfonso de Valdés, Juan Luis Vives, *et al*, *Moralistas Castellanos*, Estudio preliminar de Ángel del Río, México, CONACULTA/Océano, 1999

La visión que los demócratas tienen de la sociedad, es la de una entidad cuyos integrantes tienen distintos intereses; persiguen objetivos distintos y sostienen distintos valores. Esta visión es la que permite proponer, como solución para el inevitable conflicto, un gobierno democrático, es decir, uno en el que las contradicciones de la sociedad se resuelven mediante acuerdos y negociaciones. En el caso del presidencialismo, el autoritarismo de la era constitucional, la imposición, no la negociación, es la regla.

La historia de la oposición no ha sido tratada ni en la historia constitucional, ni en la historia política. Una revisión de los problemas que se analizan en la historia constitucional nos muestra que el debate se centra en los argumentos a favor y en contra de la constitución histórica o, lo que es lo mismo, al análisis de los argumentos a favor y en contra de la constitución política.¹⁴

¹⁴ El debate entre los defensores de la importancia de la constitución histórica y los de la constitución política es apasionante porque muestra la contradicción entre el peso de la tradición y los principios que prescindían de ésta. La polémica entre quienes ponen énfasis en el pasado y quienes lo ponen en el porvenir, se produjo en varios países durante el siglo XIX.

En términos generales, en los debates constitucionales el pasado, paradójicamente, está presente, pues en éste se encuentran elementos para defender la libertad del individuo frente al monarca, como antecedentes para demostrar los nocivos efectos de la tiranía. G. W.F. Hegel señalaba que:

“de los Estados sin Constitución, ninguno tiene una Constitución más miserable que el imperio alemán. El edificio de la Constitución alemana es obra de siglos pasados; y no es la vida de nuestro siglo quien la sustenta. Todo el destino de más de un siglo ha ido dejando huella en sus formas; y en ellas sigue viviendo justicia y violencia, valor y cobardía; honra y abolengo, miseria y abundancia de tiempos ya lejanos, de linajes desaparecidos hace tiempo. La vida y las fuerzas cuyo desarrollo y actividad son el orgullo de la generación actual carecen de toda parte en esas formas, de intereses comunes con ellas. El edificio con sus pilares y sus arabescos se encuentra en medio del mundo, aislado del espíritu del tiempo” G.W.F., Hegel, *La Constitución de Alemania*, Madrid, Aguilar, 1972, p. 388

Hegel llama la atención sobre la pretendida libertad que no se basaba en una construcción colectiva, sino en la lucha de todos contra todos, en la que “los hombres se mataban en recíproca enemistad” y en “los ámbitos de la posesión que cada uno se creó...” que produjo una serie de derechos que, carentes de unidad y de principio, sólo pudieron formar más un montón que un sistema” *Idem*.

De acuerdo a un estudioso, “Según Haller, la escuela naturalista “comenzó a distinguir el *origen jurídico* del *histórico* ...como si todo lo histórico fuese necesariamente falso e irracional y como si tan sólo pudiese ser legal o racional lo que nunca ha existido y que, de acuerdo con investigaciones más exactas, ni siquiera es posible”. D’O, Butler, Rohan, *Raíces históricas del nacional socialismo*, México, FCE, 1944, p. 112

La oposición, entendida como antagonismo se explica como originada por cuestiones ideológicas, *wighs* y *torys*, en Inglaterra; liberales y socialistas en la experiencia continental europea; y liberales y conservadores en la región de Latinoamérica, también puede ser analizada mediante razones de carácter económico que explican quién se lleva cuánto y por qué. Empero, más allá de las diferencias partidistas y de intereses, la función de la oposición, entendida como garantía para conservar al sistema político saludable, debe ser entendida por unos y otros como válvula en la que todos los ciudadanos y los partidos políticos deben estar interesados en que funcione correctamente.

Los supuestos en los que descansa el funcionamiento de la oposición se relacionan estrechamente con la forma en la que la sociedad democrática concibe el poder. Éste, en la tradición monárquica, absolutista, sostenía que el gobernante, es decir, el monarca, no podía obrar mal. El poder se entendía como intrínsecamente bueno. Antítesis de esta visión, la representa la mencionada visión liberal expresada por Lord Acton. Para éste, por el contrario, el poder corrompe y, para evitarlo, son necesarios los controles democráticos.

En este contexto, es útil señalar la importancia que para los ciudadanos tiene, el reconocer que un gobierno todopoderoso, los hace vulnerables ante la arbitrariedad de éste. Las garantías individuales no son otra cosa que límites precisos al poder y, por ello, la importancia del poder judicial como garante de los derechos individuales.

Hoy se dan por sentadas cuestiones que en otro tiempo ocuparon la atención de los estudiosos de la política. Una de éstas, hace suponer que existe consenso sobre la naturaleza bondadosa del hombre y que el sistema político democrático forma parte del bagaje cultural de nuestro tiempo. Expresiones como valores democráticos, garantías individuales, libre mercado, etcétera, son bien conocidas por los estudiosos de nuestra región y éstas explican el desinterés actual por estudiar la forma en la que se ha desarrollado la vida política; las razones que justifican la asimetría social y las bases con las que se explica la jerarquía que en ella impera; así como los argumentos con los que se explica la desigualdad. Pareciera que estos problemas han sido superados en la vida actual y que su pervivencia es la excepción; no la regla.

En síntesis, por lo anteriormente expuesto, este es un trabajo de historia política, no de ciencia política. Esta es una investigación que se ocupa del desarrollo del pensamiento político mexicano contemporáneo y, más específico, en las creencias políticas que se manifiestan en este debate. Las creencias, entendidas a la manera de Ortega y Gasset ¹⁵ las creencias políticas referidas al desarrollo de la democracia y el papel que en ésta juega la oposición para su perfeccionamiento. Ya desde el siglo XVIII Bolingbroke, describió que las antiguas diferencias entre los ya mencionados *Whigs* y *Torys*, que en épocas anteriores habían mantenido ideas diametralmente opuestas, y que la propia en la que escribía Bolingbroke ya no podían sostenerse. Las tesis de este autor es que, en el Parlamento, en el debate que en él se da, se perfecciona el sistema democrático. Estas líneas persiguen precisamente fomentar un debate sobre la necesidad que como sociedad tenemos de realizar una crítica al sistema presidencialista porque éste se ha

¹⁵José Ortega y Gasset, *La historia como sistema*, Madrid, Revista de Occidente, 1941.

justificado mediante el argumento de que está preparando las condiciones para que arribe la democracia

La idea del debate, tiene un claro carácter optimista, confía en que al adversario se le puede convencer y que en esta dialéctica en la que se confrontan opiniones, la mejor idea es la que prevalece. En sentido contrario, están autores que sostienen una visión maniquea, en la que al opositor se le atribuye una maldad innata, intereses mezquinos, en las que el diálogo es un juego retórico para ocultar los intereses irreductibles entre los oponentes.

La cuestión fundamental de la oposición, desde una perspectiva teórica, ha sido la de evitar que la amenaza que representa el gobierno, dotado constitucionalmente de inmensos poderes, para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos pueda cumplirse. Debe ser del interés de todos los ciudadanos, no sólo de sus representantes en el Congreso, que se establezcan los mecanismos, los frenos y los controles, que impidan el cumplimiento de esa amenaza; esta es la función de la oposición en la democracia de nuestros días. Este ha sido el principal problema de la política a lo largo de la historia moderna y contemporánea; ha sido el problema fundamental de la democracia representativa entendida como la defensa de las garantías y los derechos individuales. Este es el problema de cuya solución depende la estabilidad democrática.

Un capítulo fundamental de la democracia representativa, en el momento actual de nuestro país, corresponde al análisis de las diferencias sustantivas entre la oposición en un régimen parlamentario y la oposición en un régimen presidencial. El primero es una cuestión histórica, ya resuelta, que se resolvió mediante el establecimiento efectivo de

controles del Parlamento sobre el Ejecutivo. El segundo, en cambio, es un debate lastrado por el discurso imperante que señala que nuestro sistema político sólo requiere de pequeñas reformas para que funcione cabalmente.

En esta investigación el énfasis se pone en el hecho de que la tensión entre el gobierno y los ciudadanos es constante en el gobierno democrático y que no puede esperarse que el sistema opere eficazmente sin que éstos apoyen en forma decidida el establecimiento de mecanismos de control eficaces. El interés básico de la investigación se enfoca en la explicación sobre el origen de los controles sobre el Ejecutivo con que cuenta, en el régimen parlamentario, así como la ausencia de éstos en el régimen presidencial.

La experiencia presidencialista estadounidense es singular porque en ella se observa el equilibrio en la lucha entre dos poderes celosos de su independencia y sus prerrogativas. Este no es el caso de los países de la región latinoamericana. En ésta, en los casi dos siglos de vida independiente, el poder presidencial y su doctrina, el presidencialismo, han avasallado a los otros poderes con el argumento, en el siglo XIX, de asegurar la independencia de la metrópoli y, en el siglo veinte, de alcanzar el desarrollo económico.

La teoría de la oposición ha sido desarrollada siguiendo la experiencia de Inglaterra y de los Estados Unidos de Norteamérica. En el primer país, el Parlamento es una institución poderosa que supo doblegar las aspiraciones absolutistas de su monarca Carlos I. En el caso de los Estados Unidos, la historia del poder legislativo muestra la permanente competencia, palmo a palmo, administración tras administración, con el poder ejecutivo. En el caso del presidencialismo latinoamericano, en general, y mexicano, en particular, la oposición parlamentaria tiene un reducido margen de maniobra por los amplios

poderes otorgados al Ejecutivo. La historia política de la región, con notables excepciones, ha consistido en la defensa de la preeminencia del Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial.

Tanto en Estados Unidos como en Inglaterra, por oposición se entiende el ejercicio de los controles que el sistema democrático establece para evitar que el régimen se corrompa. En los países de la región latinoamericana, en cambio, cuando se habla de corrupción, ésta no se refiere a que las instituciones no funcionan de acuerdo a su diseño original de *check and balance*; este significado es secundario en América Latina donde por lucha contra la corrupción se entiende como la que evita el desvío de recursos públicos a manos privadas. La oposición parlamentaria, para ser efectiva, debe ser entendida y valorada en su primera dimensión; sólo si la opinión pública la comparte el Congreso podrá realizar la labor fundamental que la teoría le atribuye.

En esta investigación se comparan el régimen parlamentario y el presidencial en función de la preeminencia del legislativo sobre el ejecutivo, en el primer caso, y de la predominancia, del ejecutivo sobre los dos poderes restantes, en el segundo caso. Este rasgo y no el que atribuye a la idiosincrasia de los pueblos latinos o a cuestiones ideológicas, es el que explica las permanentes discontinuidades de la normalidad democrática en la región.

La hipótesis que desarrollo en la presente investigación, es que en la etapa de la transición a la democracia, es necesario revisar la cultura política en la que descansa el autoritarismo. Desmantelar la cultura del autoritarismo es una necesidad para la democracia. La cultura política de ésta, descansa en la visión que la sociedad tiene del

poder, ya que sólo cuando se teme a éste, se entiende la necesidad de dividirlo y vigilarlo. La cultura política democrática es refractaria a la tesis del autoritarismo, según la cual, mientras más atribuciones se le otorguen al gobernante, mientras menos vigilancia se ejerza sobre él, más pronto alcanzará la sociedad sus objetivos. En el contexto de una sociedad que se debate entre sentar las bases de un sistema democrático auténtico y alcanzar el propósito del desarrollo académico, la oposición parlamentaria debe desarrollar su función.

Si bien son varios y bien conocidos los textos que investigan el desempeño de la oposición en el régimen parlamentario, así como la larga historia de lucha que dieron los parlamentarios ingleses, franceses, para imponerle límites a la acción política del rey; menos estudiado, desde el campo de la historia, es el caso de la oposición en el régimen presidencialista.

En los escasos textos sobre la oposición parlamentaria, se han privilegiado las diferencias ideológicas entre los partidos políticos, pero no se han investigado las consecuencias prácticas derivadas de la teórica división de poderes. Sólo a partir de ésta, se supone que el desempeño de la oposición es legítimo y debe ser reconocido por el gobierno. La función de vigilancia y control que, en el régimen parlamentario ejerce el Congreso o Parlamento sobre el Ejecutivo, así como la de representar activamente los intereses de la minoría, son las tareas que desarrolla la oposición

Es el ejercicio, realizado en función de la tarea de fiscalización, lo que convierte a la oposición parlamentaria en garante que evita que un poder domine a los dos restantes,

así como que la mayoría aplaste a la minoría. La oposición no es un obstáculo para las iniciativas gubernamentales, sino únicamente un frenar las iniciativas sin control; es decir, no todas las iniciativas del Ejecutivo son obstaculizadas, sólo aquellas sobre las que el Congreso no tiene control.

En perspectiva histórica tres son los escenarios en los que se puede analizar la función que cumple la oposición parlamentaria. En el primer escenario, la acción comprende de fines del Siglo XVII, a fines del siglo XVIII.¹⁶ Entre 1688 y 1789, se puso fin al absolutismo y se sentaron las bases del régimen constitucional, se observa que por primera vez en la historia, se abandonó, después de una larga guerra civil, el uso de la violencia como vía para solucionar el conflicto. En un segundo escenario, correspondiente a los siglos XIX y XX, se puede investigar la oposición parlamentaria cuando ésta opera ya en un marco constitucional en el que el principio de la división de poderes ha sido firmemente establecido.¹⁷ En este contexto, la función de la oposición

¹⁶ Este arco temporal comprende a la Revolución Americana; pero ésta no se menciona porque no tuvo que enfrentarse al problema que significa dismantelar el absolutismo. Enfrentó en cambio, el desafío de establecer un sistema republicano.

¹⁷ “Cuando hablamos de una oposición *constitucional*, estamos significando que tanto el gobierno como la oposición están sujetos a reglas de algún tipo sobre el consenso constitucional. Por una parte, se entiende que la oposición se dirige contra cierta política, o conjunto de políticas, no contra la legitimidad del régimen constitucional en sí. La oposición se eleva por sobre disputas abiertas; renuncia a la sedición, traición, conspiración, golpe de estado, asonada y asesinato, y hace una apelación pública para lograr el apoyo de un electorado más o menos libre. A su vez, el gobierno se ve constreñido a ciertas limitaciones con referencia a los métodos a utilizar para contrarrestar a la oposición tanto dentro como fuera de los salones del cuerpo parlamentario.

Cuando hablamos de una oposición *responsable*, queremos decir que contiene en sí el potencial de un gobierno alternativo, es decir, su crítica hacia las políticas existentes, no es tan sólo un desatinado intento de sobrepasar las promesas del régimen existente, sino un intento sobrio por formular políticas alternativas capaces de ser llevadas a la práctica dentro del marco de referencias histórico y económico existente, y ofrecer como ejecutores, una alternativa de personal competente que está en condiciones reales de gobernar”. Richard Hofstadter, *La idea de un sistema de partidos, El concepto del sistema partidista. El origen de la oposición legítima en Estados Unidos, 1780-1840*, México, Ediciones Gernika, 1986, p.22

El mismo autor señala, “Cuando hablamos de una oposición *efectiva*, queremos decir no meramente que se espera que sus programas sean aptos para su ejecución y que su alternativa política sea real, sino también que su capacidad de asumir el mando sea real, que tenga la estructura institucional y la fuerza

parlamentaria es doble ya que, por una parte, impide las invasiones de un poder sobre los otros y evita que, con la connivencia entre distintos poderes se intente legitimar el autoritarismo; provenga éste del propio poder legislativo o del poder ejecutivo y, por la otra, la de expresar la voz de la minoría en las cuestiones a debate. En el tercer escenario, propio del ámbito latinoamericano del siglo XX; los regímenes autoritarios si bien aceptaron, en el plano formal, la división constitucional de poderes, en la práctica el poder del Ejecutivo se convirtió en el poder hegemónico. Una etapa en particular de este tipo de régimen, corresponde a lo que los teóricos de la ciencia política denominaron la transición a la democracia.

De las cuatro etapas que caracterizaron la historia política autoritaria de América Latina, comprendidas entre la última década del siglo XIX y casi la totalidad del siglo XX; la oligárquica; la nacional revolucionaria; la de las dictaduras de Seguridad Nacional de la Guerra Fría; y la actual, de transición a la democracia, interesa el estudio de la última; en particular, interesan dos de los problemas que aparecieron en forma constante en las cuatro etapas mencionadas. Uno de los problemas fue el de la tensión entre los poderes públicos, entre el Congreso y el Ejecutivo, en la que la oposición parlamentaria no pudo jugar el papel que le corresponde según las reglas de la democracia; en el segundo problema, el de las reglas de la sucesión del gobernante, o de los gobernantes, la oposición tampoco pudo jugar un papel relevante.

pública que hace posible que esperemos que tarde o temprano se va a hacer cargo del gobierno y va a llevar al poder a otros equipos de personas. Si la oposición, aunque sus métodos sean constitucionales, y su programa realista, es demasiado minúscula o fragmentada para ofrecer esta alternativa, no puede calificarse como efectiva, así, bien puede ser una fuerza educativa, pero no política” *Ibid.*

El escenario en el que se desarrolló la oposición parlamentaria y, la falta de condiciones para que ésta se desempeñara, permitió que los defensores de la oposición extraparlamentaria, señalaran que ésta era la única vía para democratizar la vida política.

En la primera etapa, la oligárquica, el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, dio lugar a dos manifestaciones violentas en América Latina, que expresaron la no observancia de las reglas que imperan en el Estado de derecho. Esto, obligó a los inconformes a oponerse por la vía extraparlamentaria. La primera experiencia de confrontación ocurrió en Chile; el violento conflicto entre el Parlamento y el Ejecutivo ocurrido en la última década del siglo XIX, dio lugar a la guerra civil de 1891. El resultado del enfrentamiento, permitió establecer un régimen distinto al presidencialista que en Chile, como en el resto de América Latina, había prevalecido hasta ese momento. El Ejecutivo, representado por Balmaceda se enfrentó a un ejército financiado por el Parlamento; el triunfo militar de éste permitió que se estableciera una república parlamentaria, única en la región. Esta república funcionó hasta la década de los años veinte del siglo pasado.

La segunda experiencia, es la ocurrida en México casi dos décadas más tarde. La falta de respeto del gobierno de Porfirio Díaz a los procesos institucionales, obligó a los sectores medios, emergentes en ese momento, así como a los populares, a recurrir a la rebelión como vía extrema para establecer un régimen que se definió a sí mismo como revolucionario. Lo ocurrido en Chile y en México, muestra que el régimen oligárquico apeló a la fuerza y no a la negociación como fórmula para solucionar el conflicto político.

La segunda etapa, corresponde a los años que van de la crisis económica de 1929 a 1964, año éste, en que la crisis política generada por la revolución cubana se intentó resolver mediante golpes militares de carácter preventivo. Durante este lapso, se produjo el fin de los regímenes oligárquicos y el surgimiento y consolidación de los movimientos nacional revolucionarios, que aparecieron a consecuencia de la más grave crisis económica y política del liberalismo en el siglo XX. Estos movimientos provocados por la depresión mundial, sin abandonar las formas del sistema constitucional, redujeron a su expresión mínima tanto al poder legislativo como a los mecanismos electorales de la democracia representativa. Los gobiernos apelaron directamente al pueblo y establecieron un tipo de gobierno en el que la legitimación se basaba en los objetivos, es decir, en la justicia social y en asegurar el Estado de Bienestar, no en el respeto a la normatividad constitucional.

La tercera etapa, comprendió lo ocurrido entre 1964 y 1980. Es decir, la instauración de dictaduras que se extendieron por todos los países de la región, a excepción de México, Venezuela, Colombia y Costa Rica. Estas dictaduras, al amparo de la Doctrina de Seguridad Nacional desarrollada en la Guerra Fría.¹⁸ Estas dictaduras, negaron, en nombre de la defensa de la democracia y de la amenaza comunista, las garantías individuales y suspendieron el funcionamiento de las instituciones democráticas; entre

¹⁸ Fernando Enrique Cardoso explicó las características de los regímenes militares de esta época: “Con el fin de hacer distinciones más efectivas, los científicos sociales que trataron de caracterizar el nuevo militarismo de América del Sur añadieron otro adjetivo: “burocrático”. Se ha argumentado que el rasgo característico de los tipos de regímenes implantados en América Latina en los años más recientes ha sido precisamente el hecho de que no es un solo general o un solo coronel que, como los caudillos del siglo XIX, impone órdenes personales por decretos. Más bien es la institución militar la que, como tal, asume el poder para poner en orden y reestructurar la sociedad y el Estado” Cfr. Fernando Enrique Cardoso, “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”, en David Collier, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 39

ellas, el Congreso. La oposición parlamentaria fue proscrita; la oposición extraparlamentaria fue ferozmente combatida y las organizaciones sindicales perseguidas. En esta etapa, la más oscura para la democracia en la historia de América Latina, es difícil ofrecer una respuesta satisfactoria a las preguntas de cómo y de qué forma, se justificó el suspender las reglas de la democracia. La misma dificultad aparece al intentar responder cómo y de qué forma amplios sectores de la opinión internacional comulgaron con la rueda de molino, de atribuir a la mayor parte del espectro político el ser enemigo de los valores de la democracia, al tiempo que se atribuía a la extrema derecha golpista, ser la única defensora de la libertad.

Durante esa etapa de la Guerra Fría, conocida en la región latinoamericana como Guerra Sucia, se entendió que la democracia debía ofrecer garantías sólo a quienes tuvieran el credo liberal; mientras aquellos que no lo compartían, carecían de derechos. La defensa de la libertad, tal como la comprendían las dictaduras, eliminó los controles parlamentarios y otorgó poderes extraordinarios al Ejecutivo, representado por las Juntas Militares, para violentar el Estado de derecho.

La cuarta etapa, la actual, de la transición a la democracia, se inició en la mayoría de los países de la región en 1980 y, a la fecha, no termina de consolidarse la normalidad democrática. Lo que se ha llamado refundación de la democracia o la vuelta a la democracia, sería mejor si se hablase sólo del nacimiento de ésta; porque, si se habla de vuelta a la democracia, eso significaría que existió en las etapas mencionadas y, en consecuencia, que las dictaduras fueron un interregno que la suspendió temporalmente.

El Congreso y su función de guardián de la democracia

En el escenario en el que opera el régimen presidencialista, dominante en la región latinoamericana, la oposición parlamentaria cumple un doble propósito; el primero, **luchar por sentar las bases de un sistema democrático pleno y, el segundo, en el marco** que le permiten las excesivas atribuciones del Ejecutivo, fiscalizar las acciones de éste. Sin embargo, la oposición, en el marco de un sistema diseñado por el autoritarismo, requiere de un cambio de cultura política, tanto del gobierno, de los partidos políticos y, lo más importante, de los ciudadanos.

Por ser el Congreso el espacio natural de la oposición, quienes en él están representados, es de suponer que comparten, más allá de las diferencias partidistas, la visión de la democracia como una forma de gobierno que debe ser vigilada constantemente, porque un peligro, es que el gobierno de la mayoría se corrompa y se convierta en tiránico. Sin este valor compartido por los parlamentarios de la oposición, la acción de la mayoría corre el riesgo de convertirse en la antítesis de la libertad y la tolerancia. Para evitar tal peligro, la democracia contemporánea exalta el papel de la oposición parlamentaria y ve, en ella, y en sus acciones, el termómetro con el que se mide el vigor del sistema político.

El Congreso, teóricamente diseñado para cumplir las funciones de representar; legislar; y fiscalizar la acción del Ejecutivo en las distintas y complejas ramas del Estado moderno, vigila la acción gubernamental con el celo de quien sabe que va en ello la salud pública y la seguridad de los ciudadanos. Éstos, en un régimen presidencial en el que tanto el Legislativo como el Ejecutivo son electos directamente por los ciudadanos;

deben cuidar no otorgar a un mismo partido político toda la representación, pues saben que la división de poderes sólo está garantizada si el propio poder Legislativo está dividido.

La vigilancia es doble; en primer lugar, observa la vigencia de las garantías del individuo frente al Estado y, en segundo lugar, evita la corrupción, tanto del sistema, como la representada por la apropiación de recursos públicos.

La oposición parlamentaria, creación de la democracia moderna y rasgo característico de la democracia contemporánea, pese a formar parte esencial del funcionamiento de la democracia, no puede ser definida en términos teóricos; es una consecuencia práctica de éstos para fortalecer la teórica división de poderes; impedir la tiranía de la mayoría; y evitar la corrupción del gobierno. Sin oposición parlamentaria, la democracia sería como cualquier otro régimen que justifica la concentración del poder y los excesos de éste.

En esta investigación sostengo que el estudio de la oposición parlamentaria, en un régimen presidencial como el mexicano, no puede reducirse al análisis de mera competencia entre partidos políticos, a la puja entre los representantes de éstos en las dos Cámaras del Congreso; sino que debe privilegiar la lucha entre éste y el poder Ejecutivo, como parte de la lucha de la sociedad en su conjunto, para defenderse del gobierno.

El diseño constitucional y los aspectos procedimentales no son las únicas cuestiones que cubren el amplio espectro de lo que se entiende por democracia contemporánea.

Ésta requiere ser analizada en forma integral, es decir, su estudio debe cubrir el examen de los valores y las creencias en las que descansa la noción de democracia; así como la importancia que en ésta tiene la opinión pública. Asimismo, debe comprender la cuestión que se refiere a la naturaleza del hombre, porque los cambios que se producen en quien gobierna, ha sido hasta ahora un aspecto poco estudiado. Por último, el estudio de la democracia también comprende a las ideas políticas, mismas que son preludeo para la acción. En síntesis se requiere de una visión integral que contemple, los valores; los procedimientos; los mecanismos que comprenden los *checks y balances* del sistema político de los países de América Latina.

Los numerosos estudios realizados por los científicos políticos a lo largo del último medio siglo, han realizado importantes aportaciones, pero ninguno de ellos puso mayor énfasis en distinguir las características de la oposición en un régimen parlamentario y las características de la oposición en un régimen presidencial; así como tampoco en la concepción que sobre el poder y la forma de ejercerlo tienen ambos regímenes. Los ejercicios comparativos han centrado su interés en los naturales conflictos derivados de la indefinición teórica de quién representa, en última instancia, la voluntad nacional, pero no han abordado el punto relativo a la forma de entender la relación entre el poder y los ciudadanos; esta cuestión, permanece sin resolver.

Las modas académicas que siguieron al interés geoestratégico que dominó durante las distintas etapas de la guerra fría, provocaron que el debate sobre la forma de transitar del autoritarismo hacia un régimen democrático, siguiera caminos que tenían como objetivo ganar la carrera al comunismo o alcanzar, a la brevedad, el desarrollo económico. Sin embargo, los problemas prácticos que demanda la tarea de establecer un

sistema democrático sólido, fueron abordados sólo en la etapa final de la mencionada guerra, momento que se conoce como de transición a la democracia.

Los casi cincuenta años que duró el conflicto bipolar, fue el periodo más oscuro para la vida democrática de América Latina. Las vicisitudes del régimen democrático, al igual que en la década de los años treinta, cuando por la crisis económica se vivió un largo ciclo de gobiernos dictatoriales, sirvió para que amplios sectores de la opinión pública nacional e internacional aceptaran como verdad el cliché de la vocación autoritaria de la sociedad latinoamericana. Estos mismos sectores, no se detuvieron en analizar la necesidad de establecer límites al poder Ejecutivo; cuestión, reitero, toral de la democracia contemporánea.

El interés académico por la vida política, antes del surgimiento de la profesionalización de los estudiosos de la ciencia política, tradicionalmente se expresó mediante fórmulas que anteponían el deber ser, al ser. Sólo hasta la aparición de la política comparada, el ser y sus manifestaciones empíricas, se antepusieron a consideraciones de carácter moral. El giro se produjo cuando, en el contexto del conflicto que enfrentó al sistema capitalista y al socialista, se requerían estudios que trascendieran las fuertes posturas ideológicas que permeaban, por igual, el debate político y el académico.

Con la profesionalización de la ciencia política en América Latina, se superó en ésta, lo que el estudioso José Antonio Maravall, en su acucioso examen de la literatura política española del siglo XVII, encontró para su país. Maravall señaló que uno de los rasgos

de dicha literatura había sido su alejamiento de la Universidad: ¹⁹ Este alejamiento lo constató el profesor Maravall mediante la ausencia de estudiosos académicos entre los autores que publicaron textos sobre el tema. La escasa cantidad de profesores, afirma el analista, contrastaba con “funcionarios en amplio sentido, servidores de la organización estatal que exponen su experiencia, secretarios, abogados, regidores, auditores, militares, embajadores, expertos en los problemas de la vida social, que escriben de política porque están en relación y la conocen prácticamente”²⁰ En la hora actual, los académicos mexicanos han cubierto esa asignatura pendiente desde la vida colonial y han realizado varias e importantes investigaciones sobre los rasgos de la vida política contemporánea. Pareciera, de unos años a esta parte, que la academia mexicana cumple con esmero una función crítica y analiza con rigor las distintas etapas por las que ha pasado la democracia en nuestro país; empero, es de desear que enfoquen su interés en el papel que le toca jugar al Congreso en la actual etapa actual.

La distancia que existe entre la universidad que describió Maravall y la actual se acrecienta cada día. Atrás quedaron esos años en los que tanto en la metrópoli como en los territorios novohispanos, su Universidad Pontificia no se interesara por los males que provocaba el poder y que éstos no fuesen un objeto privilegiado de estudio. Lo que sí sorprende, es el hecho de que nuestra comunidad académica, en la actualidad, no se ocupe de estudiar las raíces de la oposición y que no vea en el fortalecimiento de ésta un apoyo para consolidar la vida política democrática. Pareciera que, como algunos autores

¹⁹ La separación entre la Universidad y la vida real de la sociedad en la decadencia de la Escolástica es un fenómeno que reiteradamente se ha tratado. También la cultura del Humanismo renacentista se produce al margen de los medios universitarios” José Antonio Maravall, *Teoría del Estado en España en el Siglo XVII*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 29

²⁰ *Ibid.* p. 30

sostienen que la democracia ha estado entre nosotros desde hace varias décadas y que muchos no lo habían advertido.²¹

El énfasis de los estudiosos se ha puesto en dos fenómenos. El primero, de carácter exógeno, fue el proceso democratizador de carácter mundial y, el segundo, de carácter endógeno, nacional, consistió en las reformas electorales que se produjeron a partir de 1977, mismas que permitieron un avance sustantivo en la remoción de obstáculos que impedían la democracia en nuestro país.

La cultura política en nuestro medio no reconoce como uno de los grandes problemas nacionales, la función de la oposición parlamentaria o, mejor dicho, la falta de oposición parlamentaria. Es lamentable que cuando se habla del cambio de cultura política, se entienda, por oposición, la ineficaz lucha de quienes objetan la práctica bochornosa del mayoriteo y que ésta convierta los debates en retórica insustancial. En el acontecer cotidiano del debate parlamentario, la opinión pública, no se interesa en la cuestión de fondo sobre lo que representa la oposición y las dificultades que ésta tiene en un régimen como el nuestro y, más que enfocar su atención en cuestiones de fondo, es decir, de control sobre las iniciativas del Ejecutivo local o federal, observa el debate en función de una esquemática lucha ideológica entre rivalidades históricas.

Los partidos políticos, por una parte, representan las visiones, muchas veces antitéticas tanto de la historia como del futuro de la sociedad y, por la otra, la organización que permite resolver los conflictos de ello derivados en forma civilizada. La oposición,

²¹ Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partido y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2009, p. III.

como la mayor parte de los fenómenos de la sociedad moderna y contemporánea, es la expresión del conflicto como rasgo fundamental de éstas.²²

¿Qué instrumentos otorga la constitución para que los poderes se mantengan divididos y se controlen mutuamente? ¿Qué otra cosa puede suceder sino que el ejecutivo avasalle a los otros dos poderes cuando la constitución no les otorga a éstos los instrumentos para mantener su independencia? Si el ejecutivo es un poder avasallador, la función de la oposición es más de denuncia que de control y su inoperancia se ve reflejada en el descrédito de la democracia representativa.

Tópico tradicional de la historia política de América Latina, por una parte, ha sido el vigor del autoritarismo de la región y la debilidad de los regímenes democráticos. Sin embargo, fue a partir de los procesos de transición a la democracia, las así llamadas “olas de la democracia” que se introdujeron problemas distintos a los que se estudiaron en las repúblicas oligárquicas,²³ asimismo se inició el tratamiento de nuevos fenómenos tales como ciudadanización, elecciones, etc. Sábato, Annino, entre otros, son ejemplo de un nuevo lenguaje, distinto al discurso de regímenes burocrático autoritarios; gobiernos fuertes; caudillos; que fue utilizado por la historiografía regional

²² Cfr. Ralf Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Ediciones Rialp, 1979.

²³ “Basta observar la actual proliferación de la literatura histórica sobre ciudadanía, republicanism, desarrollo del sufragio o surgimiento de una esfera pública en los países de América Latina, para afirmar que la historia política ha vuelto. Sé que no hago ningún descubrimiento con esta aseveración, pues se trata de un hecho reconocido. La historia política, por cierto, no es una novedad en nuestros países. Sin embargo, estrictamente no se trata del simple retorno a una práctica historiográfica ya largamente transitada. Tampoco de la proyección de una escuela o una corriente historiográfica determinada. Podría hablarse de la refundación de la historia política, pero sin la hegemonía de un modelo.” En, “De la historia política a la historia intelectual. Reactivaciones y renovaciones” , Norma de los Ríos Méndez e Irene Sánchez Ramos (Coordinadoras) *América Latina: Historia, realidades y desafíos*, UNAM, México, 2006 , p. 115. En este artículo se señala que “Puede leerse un amplio y razonado panorama de la literatura histórica en. Hilda Sábato “On political Citizenship in Nineteenth Century in Latin America”, *The American Historical Review*, Vol. 106, num. 4, October 2001, p.115

especializada de los siglos XIX y XX. Parte sustantiva del tópico corresponde a la interpretación que atribuye al autoritarismo ser una característica de los países de la región.

La falta de un modelo, de un “código” único para interpretar las distintas experiencias puede ser visto como el fin de aquella etapa de la historia que, en vez de enfatizar y exaltar las diferencias como muestras de la diversidad nacional, las interpretó como anomalías, como ausencias que impedían se produjera un desarrollo semejante al metropolitano. Esta diferencia entre la visión histórica y la versión de las ciencias sociales es determinante para explicar dos visiones que, en vez de ayudar a entender las características del desarrollo de la región provocan, en mi opinión, mayor confusión para entender los rasgos principales del desarrollo político regional.²⁴

²⁴ En la década de los años setenta, en plena hegemonía de los regímenes autoritarios, los historiadores se preguntaban por el origen de estos gobiernos. A la pregunta la acompaña un sentimiento de angustia y de abatimiento. Por ejemplo, el conocido historiador e internacionalista chileno Claudio Véliz recordaba en el prefacio de su texto las condiciones en las que había iniciado su investigación sobre la tradición autoritaria. En la introducción del mismo señalaba: “La desilusión y la perplejidad parecen ser las consecuencias más obvias de los últimos intentos por reformar, modernizar, revolucionar o transformar de uno u otro modo, los países de América Latina. Estoy convencido, afirmaba, de que esto es el resultado de creer equivocadamente que la experiencia de los países industrializados de Europa noroccidental y los modelos interpretativos que de ella se derivan son aplicables punto por punto a los pueblos de las regiones sureñas del Nuevo Mundo. También estoy convencido de que la proliferación de regímenes autoritarios de unos años acá no es una aberración moral o política, son la manifestación de un estilo de comportamiento político, una disposición secular de la sociedad latinoamericana que, bajo diferentes formas –de las que la militar puede muy bien resultar la más transitoria-, perdurará en nuestra zona durante cierto tiempo” Claudio Véliz, *La tradición centralista en América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984. p. 15

Para Véliz cuatro eran los factores que diferían en la experiencia política latinoamericana de la occidental. El primero, la ausencia de experiencia feudal; el segundo, la ausencia del fenómeno de la disidencia religiosa; el tercero, la ausencia de una experiencia semejante a la Revolución Industrial europea y; el cuarto, la “ausencia de aquellos aspectos de la evolución ideológica, social y política, asociados con la Revolución Francesa, que tan radicalmente han transformado el carácter de la sociedad europea occidental durante el último siglo y medio” *Ibid.* p. 16

El método comparativo ha sido ampliamente utilizado para el análisis de la región latinoamericana; el uso del mencionado método se generalizó con el fenómeno de la profesionalización de la historia y las ciencias sociales. Uno de los rasgos del análisis comparativo es que trabaja con modelos que operan, a manera de criba, para discriminar elementos distintos y agrupar los semejantes. El necesario uso de dichos modelos, por ejemplo, el de sociedad autoritaria y el de sociedad democrática; o los de tradición y modernidad, son empleados para describir los cambios en el tiempo, pero no persigue, porque ese no es su propósito, explicar las causas que provocan el tránsito entre una situación y otra. Este comentario sirve para explicar por qué se ha dejado al margen la cuestión sustantiva de qué se requiere para la transformación de la sociedad autoritaria en una sociedad democrática o cuáles fueron los impulsos para que la tradición declinara.

Es insuficiente para la comprensión de cómo se transforma la sociedad el sólo atribuir a distintos agentes el papel de agentes de cambio. Es necesario explicar las causas por las que los individuos y la sociedad aceptan que sus referentes y sus valores se modifiquen. No basta con afirmar que fueron las influencias de la Ilustración; del constitucionalismo o de las ideologías y dar por supuesto que, depende del individuo aceptarla o rechazarla a voluntad. De acuerdo a este esquema quedaría fuera la importante figura de la recepción y de la adaptación, es decir, de la adecuación que es la que da cuenta de las operaciones que se requieren para aceptar el cambio.

La oposición a lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX fue vista como producto de la rivalidad y como un factor que hacía peligrar la unidad de la sociedad. El

contraste con la actitud democrática moderna es palmario. En las sociedades democráticas, se postula la unión del pueblo frente al gobierno; en países como el nuestro, en cambio, se señalaba al gobierno como factor de unidad, mientras a la oposición se le atribuyó ser un factor de discordia. A lo largo de casi dos siglos, el gobierno, es decir, el ejecutivo, acorraló a la oposición mediante el argumento de que ésta representaba una amenaza para la sociedad.

Al observar esta constante en la historia de nuestro país, consideré necesario destacar la importancia del principio de la división de poderes. Sin ésta, la democracia es, en los hechos una tiranía y no es casual que, en la mayoría de los estudios, el vocablo tiranía haya desaparecido y haya sido sustituido con el término autoritarismo. Éste se aplica a gobiernos que si bien aceptan, en teoría, el valor de los límites constitucionales, en los hechos, no los respetan. La primera división de poderes, es bien sabido, es la que existe entre el imperio y la *potestas*, entre quien hace la ley y quien la aplica. La división es un imperativo para la seguridad de los ciudadanos.

Las preguntas del párrafo anterior adquieren relevancia al observar la forma en la que, durante la etapa inicial de la transición a la democracia, se llevaron a cabo las privatizaciones; éstas por ser el primer resultado de las transiciones a la democracia sirven al analista para indicar si hubo o no un cambio en la cultura política. La que se realizaron las privatizaciones en América Latina, mostró que la vuelta a la democracia no modificó en América Latina la práctica presidencialista. La adopción de las reformas que permitieron el traslado del dominio estatal al de los inversionistas privadas se hizo de una manera expedita, es decir, que las iniciativas del Ejecutivo fueron

aprobadas sin oposición. Esto se justificó por la urgencia de superar la crisis derivada del agotamiento del modelo económico imperante entre 1930 y 1990.

La privatización se presentó, no como una demanda social, sino como una exigencia económica que debían atender los gobernantes, como una tarea largamente pospuesta que, se afirmó, sólo la demagogia, el populismo de viejo cuño, como medio de control político, había querido evitar. ¿Quién se opuso? ¿Qué pasó con la oposición? ¿Cómo entendió su papel? Estas son las preguntas que se formulan para estudiar si la transición desde regímenes autoritarios, comprendía o no un cambio en la cultura autoritaria tradicional.

El Estado centralizado, regulador, con abundantes mecanismos de control, se modificó mediante reformas constitucionales operadas mediante el eficaz mecanismo presidencialista; las reformas fueron realizadas, no en nombre de la democracia, sino de la teoría de “la modernización”, misma que se acompañó del paradigma de la globalización. Carlos Salinas de Gortari, Raúl Menem, así como los demás presidentes privatizadores. Todos utilizaron los mecanismos que el presidencialismo tradicional había depositado en sus manos. Esta experiencia parece confirmar la tesis de Carl Schmitt, según la cual, los instrumentos que atentan contra la constitución, se hacen en nombre de ella. En otras palabras, las reformas constitucionales de la década de los años noventa, si bien siguieron los procedimientos formales, no obedecieron al principio democrático de la división de poderes.

A partir de la década de los años noventa, así como la vida política se judicializó, aporte indudable del proceso de transición, con la historia debiera ocurrir lo mismo. La tarea de hoy, estudiar la etapa de la transición a la democracia, tiene como propósito el establecimiento pleno de este sistema político y, para ello se requiere explicar la contradicción que existe entre la igualdad política y la creciente desigualdad económica. Esta es la contradicción que debe destacarse: el discurso de la normalidad democrática y la acción antidemocrática que pasó por encima de la oposición, si se quiere minoritaria pero que, al defender los derechos sociales, fue avasallada, sin miramientos democráticos, por la mayoría. El momento actual, el de la etapa de transición a la democracia y la forma en que se impuso la privatización forman el capítulo más reciente sobre la tensión fundamental que existe entre democracia y liberalismo.

Las premisas que legitiman la oposición parlamentaria

La etapa de la transición a la democracia, nos enfrenta al problema de la relación entre la mayoría y la minoría. ¿Qué papel le asigna a ésta la mayoría? ¿Qué piensa la minoría de la mayoría cuando ésta considera que puede legislar sin escuchar las razones de la minoría? ¿Cómo se denomina al sistema que impone su punto de vista apelando a una mayoría que muda frecuentemente de opinión? ¿El número es sinónimo de razón y, en consecuencia, la minoría, por serlo, automáticamente carece de razones? Una visión así empobrecida de la democracia, hace de ésta un sistema que muda de acuerdo al estado de ánimo de la mayoría o, por el contrario, es un sistema que, a partir del conocimiento de lo efímero de la opinión mayoritaria, considera que la minoría y su acción opositora, fortalecen el sistema democrático.

En el largo debate político que se ha sostenido en América Latina durante casi dos siglos, la minoría y su acción opositora han sido estigmatizadas por considerárseles un obstáculo para el cambio social y político. La razón de esta generalizada actitud, en mi opinión, obedece a que los actores políticos han considerado prioritario alcanzar el poder y, en aras de este propósito, han considerado como sus enemigos a quienes persiguen alcanzar la misma meta. Dichos actores se han interesado más en la cuestión de alcanzar el poder para ampliar los atributos de éste que en debatir sobre la necesidad de limitarlo.

La idea del debate como vía de solución al conflicto social y político, tiene un claro carácter optimista, puesto que reconoce al adversario como igual y, en consecuencia, considera que sus argumentos tienen la misma importancia. Asimismo, supone que el objetivo del debate es clarificar, no confundir, y que en la confrontación de argumentos, la mejor idea prevalece. Quienes se han opuesto al debate y han menospreciado la arena parlamentaria, sostienen una visión maniquea de la política; al opositor le atribuyen una maldad innata y defender intereses mezquinos. Aquellos que sostienen esta postura, consideran que el debate es un juego retórico que tienen como propósito ocultar a la opinión pública que los intereses de los oponentes son irreductibles. Este tipo de argumentos menosprecia la importancia de la oposición como la reserva moral de la sociedad. La oposición, en épocas de crisis, opera como el relevo de un gobierno desgastado y, en épocas de bonanza, como freno que impide la arbitrariedad.

Si no se concibe el poder, entendido de manera abstracta, o al gobierno entendido de manera concreta, como entes que pueden poner en peligro, tanto nuestra vida como el disfrute de nuestros bienes. Si no se concibe al poder como una amenaza para nuestras

creencias y valores, entonces no existe la posibilidad de reconocerle legitimidad alguna a la oposición. Si, por el contrario, el gobierno es visto como una amenaza cuando toma decisiones en forma arbitraria que subvierten las bases de la convivencia pacífica, en este caso la oposición no sólo es un derecho sino una necesidad. Por esta razón es necesario definir con claridad meridiana qué se entiende por democracia y por gobierno democrático; de otra manera, si impera la confusión, el gobernante autoritario podrá atribuir a sus acciones la intención de salvaguardar y proteger vida y bienes de los ciudadanos. Es de interés general que mayorías y minorías compartan una misma visión de democracia y sean partícipes del mismo interés por preservarla y ampliarla. Unas y otras, como un todo indivisible deben oponerse a que el sistema se corrompa; es decir, que el gobernante entienda que él está por encima de la ley.

En una democracia, mayorías y minorías comparten el mismo propósito de impedir cualquier intento que nulifique la separación de poderes porque cuando esto ocurre, el gobierno se convierte en tiránico y el ciudadano se convierte en súbdito.

La oposición para que cumpla con su función de garante de la democracia, requiere de la existencia de un estado de derecho, es decir, aquel en el que gobernantes y gobernados observan los principios constitucionales y las prácticas gubernamentales democráticas. En caso de no existir un estado de derecho, como ocurre cuando existe, un país real por una parte y, un país formal por la otra, la oposición no puede cumplir con su función de vigilante de la democracia y de freno del poder despótico.

Cuando se acepta que la oposición representa una válvula de seguridad para la democracia, se reconoce que la división de la sociedad y el conflicto social son

resultado de los encontrados intereses al interior de la sociedad y no producto de una polarización artificial. La oposición no provoca el conflicto social; éste es inherente a la sociedad y se manifiesta en forma aguda cuando no existe un estado de derecho. La oposición no divide a la sociedad porque la regla de oro de la democracia establece que la mayoría se convierta en gobierno y, a la minoría, le otorga la función de vigilar la buena marcha de la democracia.

Cuando no se tienen presentes estos elementos, como ocurre en las etapas de transición de un régimen autoritario a uno democrático, el discurso del gobernante intenta justificar sus arbitrarios actos, atribuyéndole a éste, el deber de cumplir una función que no le confiere la Constitución; es decir, la de vigilar a quienes disienten y reprimir a quienes se oponen al ejercicio arbitrario del poder.

Las etapas de la transición son complejas porque en ellas se enfrentan no sólo dos visiones de gobierno; una que aspira a un cambio democrático y, otra, que apelando a la urgencia, al desarrollo, pospone la realización de un cambio político estructural. El autoritarismo de los gobiernos no desaparece en el aire, porque quienes lo sostienen son individuos con intereses que deben defender y quienes lo desafían no tienen la legitimidad que otorga la tradición. En este contexto quienes representan la oposición se encuentran con el dilema de apelar a medidas de fuerza o mantener un difícil diálogo, de resultado incierto, para concertar las bases, las reglas que todos los actores deben respetar para que pueda producirse un cambio pacífico de reglas.

Cuando mayorías bárbaras, consideran que el sólo número les permite establecer reglas en forma unilateral, sin escuchar los argumentos de la minoría, se está en presencia de

una acción que difícilmente puede ser aceptada como democrática.

En síntesis, en el régimen colonial no existió espacio para la oposición; como tampoco lo hubo en los primeros ciento setenta años de vida independiente. Hoy, sabemos que la oposición sólo puede existir en un régimen democrático que considera necesario controlar tanto al poder Ejecutivo como al poder Legislativo. Este control, es el que legitima a la oposición. La democracia, a diferencia de las formas autoritarias de gobierno, se distingue por la actitud que guarda ante el poder, misma que le obliga a establecer formas de control. Podría decirse que, para México y para la América Latina, si bien la célebre definición de Lincoln contenida en la Oración de Gettysburg, en la que se define a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo, para los ciudadanos con una tradición política distinta, la definición debería señalar que, en la democracia, el gobierno del, por, y para el pueblo, es necesario que sea controlado por el pueblo a través del Parlamento.

Capítulo I

La larga marcha de la oposición: la búsqueda del equilibrio entre poderes

No hay indicador más importante del carácter de una sociedad que el tipo de historia que escribe o que deja de escribir. Robespierre *

“Jamás los males de la sociedad vienen del pueblo, sino del gobierno. La miseria de los ciudadanos no es otra cosa que el crimen de los gobernantes. El primer objetivo de toda constitución ha de ser defender la libertad pública e individual contra el gobierno mismo” E. C. Carr **

La oposición no tiene definición, tiene historia; sin embargo, la historia de la oposición parlamentaria, en los distintos países de América Latina, ha permanecido en la sombra por el escaso interés que en su génesis y desarrollo han tenido, tanto los estudiosos de la historia, como los de la ciencia política. La historiografía ha preferido analizar dos tipos de fenómenos; el primero, el de los personajes de los momentos en los que el cambio se ha logrado por la vía revolucionaria y no por la vía de la negociación. El segundo, ya en el Siglo XX, el de la obra de los gobernantes en turno. El énfasis en los gobernantes y en su obra sexenal, para el caso de México, muestra el vigor de la cultura política presidencialista.²⁵ Por su parte, los estudiosos de la ciencia política, preferentemente se

*Robespierre, “Proyecto de declaración de los derechos del hombre” Art. IV, en Florence Gauthier, *et al Robespierre, Pour le bonheur et pour la liberté*, Paris, Ed. La Fabrique, 2000, p. 234

** E. H. Carr *¿Qué es la historia?*, Barcelona, Editorial Seix Barral, 1970, p. 57

²⁵“En la mayoría de las obras históricas de México, algunas de las cuales son verdaderas crónicas con ficciones y falsedades, los presidentes de la República opacan y aun borran totalmente a los secretarios y ministros y mantienen en el olvido completo la actuación parlamentaria de los miembros de las asambleas legislativas, al tiempo que las tareas eminentes de ilustres magistrados de los tribunales de justicia son subvaluadas o menospreciadas”, Antonio Martínez Báez, Prólogo del libro, *León Guzmán*, Compilación e introducción de Manuel González Oropeza, México, LIII Legislatura, Senado de la República, 1987, p. 12. La obra de los gobiernos sexenales es abundante. Aquí, a manera de ejemplo, se menciona la bien conocida *Historia de la Revolución Mexicana*, en 23 Tomos, publicada por El Colegio de México en la década de los años ochenta de la pasada centuria.

han orientado al estudio del modelo democrático anglosajón y a la forma en que éste puede ser una guía para el sistema político mexicano.

Este capítulo persigue demostrar que la oposición es el resultado, práctico, de la teórica división de poderes y que; para preservar, en los hechos, dicha ficción teórica, se requieren mecanismos que permitan el equilibrio. Sin división de poderes no existe oposición, existe resistencia. Tampoco existe oposición cuando la división es una formalidad sin individuos o grupos que tengan la intención de llevarla a la práctica. Oposición y equilibrio, vocablos políticos provenientes de la física, aplicados a la vida política, describen el fenómeno de dos fuerzas antagónicas que se enfrentan por alcanzar la hegemonía. La oposición, considerada hoy parte fundamental del sistema democrático, es el elemento que define el vigor de la vida política. Lejos de la etapa inicial de la democracia moderna, cuando a la oposición se le consideró facciosa y se le asoció con desorden, violencia y, en ocasiones, hasta con traición.

El equilibrio es consecuencia de la oposición fundamental, esto es, la que desarrollan entre sí el poder legislativo y el poder ejecutivo. Cuando en la vida política el equilibrio se pierde a favor del primero, se está en presencia del dominio parlamentario; cuando el predominio corresponde al Ejecutivo, se está en presencia del fenómeno presidencialista. Éste es hegemónico en América Latina.²⁶

²⁶ En el texto de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, Compiladores, *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, se señala que “Un repaso de los 94.000 artículos reseñados en el *Internacional Political Science Abstracts*, entre 1975 y 1991, revela que sólo 141 tratan de la Presidencia o de los sistemas presidenciales fuera de los Estados Unidos y de éstos, sólo 22 se ocupan del presidencialismo en América Latina, el continente del presidencialismo.” Y, añaden los autores, que la falta de atención a estas democracias, “ha contribuido a que la comprensión que se tiene de la relación entre tipo de régimen y estabilidad democrática en distintos contextos políticos, sea muy pobre” p. 15

Un segundo objetivo del capítulo es mostrar que el desequilibrio provocado por el presidencialismo es factor que incide en la turbulenta vida política de la región; y no es, como apunta la historiografía, elemento que propicie la estabilidad. En este contexto, es conveniente destacar que la oposición entre poderes, primera y fundamental forma de oposición, es un capítulo, tal vez, el principal de la democracia, porque la ausencia de oposición significa el imperio de la arbitrariedad.²⁷ Es la lucha por la soberanía que cada uno de los poderes persigue, la que explica que la relación entre éstos sea de oposición mutua. La oposición a las invasiones de un poder contra otro, es una condición para evitar la corrupción del sistema político democrático. Sobre este tema existe una extensa bibliografía, desarrollada en Inglaterra desde el siglo XVII hasta nuestros días, que se ha convertido en patrimonio común de los demócratas del mundo. Montesquieu, por su estancia en Inglaterra donde estudió el sistema político inglés, el primero²⁸; Lord Acton y Walter Bagehot en el siglo XIX, Ionescu, en el siglo XX, escribieron sobre la tendencia natural del gobernante, sea éste el Parlamento o el Rey, a abusar del poder. Ningún demócrata puede serlo, si no reconoce este principio fundamental en el que descansa la arquitectura constitucional de los países democráticos.

La tendencia natural del poder o, si se quiere del individuo o grupo de individuos que lo

²⁷ Desde el momento mismo de la disputa entre el Parlamento y la monarquía en la Inglaterra del Siglo XVII, el tema de la oposición se vincula con el de la soberanía. Hobbes en su *Behemonth*, señala que “las verdaderas intenciones del Parlamento eran que no el rey, sino él mismo tuviera el poder arbitrario no solamente en Inglaterra, sino en Irlanda, y (como los hechos lo descubrieron) también en Escocia” cit. por John Neville Figgis, *El derecho divino de los reyes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 184

²⁸ “La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos, que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría; ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas” Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Ed. Porrúa, 2007. p.144

detentan, es el de conservarlo y concentrarlo; fue por eso que los parlamentarios ingleses, para evitar lo segundo, lo dividieron y, para conservarlo dividido; para evitar el peligro de que volviese a una sola mano o en un solo grupo, se advirtió la necesidad de establecer frenos y contrapesos mutuos, así como elevar a la categoría de principio indudable la división de poderes. Este principio, establecido y aceptado por todos los actores políticos, para evitar que se convirtiera en una parálisis generalizada, requirió de los mencionados frenos; por ejemplo, al Ejecutivo se le otorgó poder de veto sobre decisiones del Legislativo; también se otorgó el poder de convocar a los periodos de sesiones de las Cámaras, para evitar que éstas deliberaran en forma permanente; al mismo tiempo que al Congreso se le otorgó, poder para evitar que el veto fuese absoluto. Al Congreso se le atribuyó el autorizar los ingresos y los egresos del gobierno; así como mecanismos de fiscalización sobre el Ejecutivo.

Una segunda forma de oposición, derivada de la oposición básica señalada, es la que se práctica en forma cotidiana en los Parlamentos contra medidas específicas del gobierno. Esta práctica de oposición, ha demostrado ser fuente de estabilidad, no de parálisis; así como de eficacia, tal como se observa en la experiencia inglesa; ésta es un ejemplo de cómo la existencia de la oposición ha servido para conservar el vigor de la primera democracia moderna, así como para perfeccionarla. Al margen del discurso partidista y de la retórica oficial que presenta a la oposición como un obstáculo, la historia política inglesa muestra que la oposición no representa a facciones ni tampoco es fuente de desorden. La oposición no es un obstáculo al uso legítimo del poder, sino un escudo que defiende a los ciudadanos contra los abusos del poder. De otra manera no podría entenderse que las democracias puedan compaginar la eficacia gubernamental con una oposición vigorosa.

La acción de la oposición se inscribe en el marco de lo que Walter Bagehot, llamó los frenos y contrapesos de la Constitución Inglesa o, “la válvula de seguridad” y “el regulador”. En una democracia parlamentaria, como la inglesa en la que el Parlamento es todopoderoso, estos frenos, en manos del Ejecutivo, sirven para vencer la resistencia de la Cámara alta nombrando nuevos pares, es decir, puede formar una mayoría con el auxilio del monarca. El “elemento regulador” sirve asimismo al Ejecutivo para disolver la Cámara de los comunes.²⁹

El propio Bagehot, citaba a Hobbes para señalar “que en un estado se necesita imprescindiblemente una autoridad suprema: es necesario que en toda cuestión haya una autoridad que tenga la última palabra”³⁰ Asimismo, señalaba que la naturaleza compleja de los negocios humanos exige que el movimiento se imprima con energía por una sola mano. La afirmación demuestra que no existe incompatibilidad entre una autoridad suprema y oposición parlamentaria eficaz, si ésta se entiende en el mencionado marco de frenos y contrapesos, es decir, si quienes detentan los poderes constitucionales entienden que ninguno tiene la última palabra.³¹

La historiografía política anglosajona que estudia su sistema político, no importa si se refiere al gobierno parlamentario inglés o al sistema presidencialista de los Estados Unidos, ofrece un recuento de los pasos que se dieron para establecer límites al poder y de los éxitos que ésta alcanzó en su desarrollo. La democracia anglosajona, como obra

²⁹ “El juego del regulador en el mecanismo constitucional es muy sencillo. No debilita en manera alguna la autoridad específica de los Parlamentos en general, alcanza sólo al Parlamento sobre el cual se ejerce en particular” *Cfr.* Walter Bagehot, *La Constitución Inglesa*, México, UNAM, 2005, p. 192.

³⁰ *Ibid.* p.184

³¹ *Ibid.*

realizada en conjunto por los partidos políticos que, en ocasiones representaron a la mayoría o la minoría, les permitió unas veces ser gobierno y, en otras, ser oposición.

La historiografía política sobre América Latina, en cambio, habla de la democracia como aspiración, como proyecto, como etapa a realizar, no como obra consumada; así como de los sucesivos tropiezos que se han producido en los intentos por establecerla. En términos generales, la narración historiográfica está sustentada en una visión maniquea de los partidos políticos; la narración historiográfica, de carácter épico, pone énfasis en antagonismos que situaron a unos en el pedestal de los héroes vencedores y a otros como enemigos vencidos. En este contexto, el objetivo que interesa a la sociedad, es decir, el de establecer la democracia, queda olvidado.

Los argumentos para sostener la división del poder se han mantenido inalterables desde Montesquieu; éstos, se expresan en todas las constituciones políticas. Del mismo modo, aquellos que defienden la postura contraria, es decir, quienes se oponen a dicha división, reiteran sus argumentos. Uno de éstos, ha sido el de la constitución histórica de los países hispanoamericanos que pone énfasis en las bondades del gobernante paternalista que, para cumplir con sus buenos propósitos, concentra en sus manos todo el poder.

La pugna entre la constitución histórica, la forma tradicional en la que en ésta se ejerce el poder autoritario y la constitución política, proyecto a realizar, nunca un fenómeno ya realizado, que demanda un ejercicio democrático, ha estado presente a lo largo de la vida política del México independiente, así como en los países latinoamericanos. La tensión entre las dos formas de ejercicio del poder, constituye la trama de la historia política latinoamericana.

¿Qué otra cosa es una Constitución que el intento de acotar el poder mediante la división de éste en tres o más poderes? ¿Qué otra cosa fueron las constituciones mexicanas 1824, 1857, así como lo es la de 1917, sino el intento de consagrar los principios establecidos en el *Espíritu de las leyes* de Montesquieu? ¿Qué otra cosa ha sido la vida política de México independiente, sino el desarrollo de la concentración del poder en manos del Ejecutivo?

El objetivo de la historia constitucional y el estudio de la historia política no han sido, hasta ahora, coincidentes; lo cual demuestra la fractura que existe en la visión del país que obedece a la constitución histórica; y la visión del país que se desea lograr de acuerdo a los principios de la constitución política. La historia constitucional ha sido entendida principalmente, como el estudio de la “cultura de derechos y dispositivos institucionales de garantía”.³² Los intentos para establecer límites al poder, en el campo jurídico, se conocen como constitucionalismo.³³ Por su parte, la historiografía política que narra la forma en la que esos límites se excedieron, muestra, en forma abundante y reiterativa, que la fórmula de nuestros gobernantes ha sido la de concentrar el poder, no la de dividirlo. Los múltiples conflictos armados, asonadas, pronunciamientos, golpes de Estado, han sido explicados como resultado de ambiciones personales o de grupo,

³² Cfr., Carlos Garriga, Coordinador, *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, CIDE/El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/Escuela Libre de Derecho/Proyecto de investigación ICOES/Universidad Autónoma de Madrid/Instituto José Ma. Luis Mora, 2010

³³ Éste, “consiste sustancialmente, en la búsqueda de mecanismos efectivos de limitación y control del poder público mediante normas jurídicas. Pues bien, fuera del ámbito del constitucionalismo, la criminalidad gubernativa no supone un verdadero problema jurídico ni político”.

“Toda la teoría política del absolutismo, desde la Roma imperial hasta la caída del Antiguo Régimen, tuvo como postulado fundamental situar al soberano por encima de la legalidad” Cfr. Luis Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica, 2000

pero no se ha explorado, como factor causal, la ausencia de un sistema democrático que castigue a quienes actúen en contra de sus principios.

El uso de la historia, en la lucha política, es un fenómeno bien conocido. Un ejemplo de ello, es el de los grupos que estuvieron en pugna durante buena parte del Siglo XIX, convencionalmente denominados liberales y conservadores. Éstos y aquellos ofrecieron dos versiones historiográficas; cada una de ellas tenía la intención de justificar los anhelos partidistas de alcanzar o debilitar al gobierno, no establecer una visión que comprendiera las razones de las dos partes en conflicto. Esta observación es válida también para los partidos que promovieron la lucha extraparlamentaria; y la justificaron con argumentos de que sólo mediante el autoritarismo era posible resolver los grandes problemas nacionales.

La historiografía describió los múltiples enfrentamientos de los partidos en términos maniqueos; en los que, de acuerdo a las preferencias políticas del historiador, uno de los partidos era poseedor de las virtudes mientras que en el otro encarnan todos los defectos. Esta forma de filiación no sirvió, ni sirve, para entender el conflicto; por el contrario, sirve para alimentar la fobia, de vieja e interesada trama, en contra de los procedimientos cívicos que persiguen la negociación.

En la historia de nuestro país, tanto quienes formaron parte del poder legislativo como quienes fueron titulares o aspiraron al poder ejecutivo, concibieron al poder ideal aquel que se ejerce sin contrapesos. La clase política, en las distintas etapas de nuestra historia, en términos generales, aspiró al ejercicio de una autoridad sin límites. Tanto quienes fueron miembros del poder Legislativo, como aquellos que fueron titulares del

Ejecutivo, entendieron a la oposición como un obstáculo, un freno, para alcanzar sus fines.

Desde el primer Congreso constituyente, tanto los diputados como el propio Iturbide manifestaron, por igual, que la ley, en ese entonces la Constitución de Cádiz de 1812, estaba sujeta a interpretación del poder Legislativo, en un caso y, en el otro, del poder Ejecutivo. El conflicto se agudizó cuando Iturbide hizo arrestar a varios diputados. En una de las sesiones Don Toribio Gonzalez, en su intervención, señaló el fondo de la cuestión:

“Sí Señor: Estamos en el de que el poder ejecutivo dice que el art. 172 de la constitución española (vigente en ese momento) solo habla y debe entenderse del arresto de una persona, cuando el legislativo declara que lo mismo que allí se dice de alguna, debe de entenderse de muchas. Y en esta contrariedad de opiniones, ¿cuál de los dos poderes habrá de decidir? Cualquiera de los dos que lo verifique, puede reputarse o llamarse ó llamarse juez de su propia causa. ¿La resolverá pues la nación?”³⁴

Lo importante, desde la perspectiva de la división de poderes, fue que, desde el primer momento de la vida independiente, para resolver el conflicto político, se apeló a la armas no a la ley; éstas decidieron el rumbo a seguir, no la negociación. No resulta extraño que si así se comportaron los asambleístas y el titular del Ejecutivo, del mismo modo se comportaran las autoridades.³⁵ ¿Por qué, después de la costosa y sangrienta

³⁴ *Cfr. Actas constitucionales (1821-1824)*, Tomo VI, México, UNAM, 1980, LXXIV

³⁵ Un estudioso, señala que en un periódico de 1826 se decía: “...aún gimen los pueblos en la esclavitud o al menos apenas sienten la variación los pocos que saben hacer valer los derechos que les conceden las nuevas leyes. Esto nace principalmente, de dos causas; la primera, del hábito de obedecer, en unos, todo lo que se les ordena legal o ilegalmente; y en otros, de mandar del mismo modo. Segunda, de la falta de organización de la administración, de la que dependen la vida, el honor, la propiedad y seguridad de los ciudadanos. Ni en la mayoría de los Estados, ni en el Distrito Federal se ha dado un paso sobre esta importante materia. Los jueces y los tribunales cometen los mismos atentados, los mismos abusos que en el régimen anterior” Citado por Michael P. Costeloe, *La primera República Federal de México, (1824-1835) (Un estudio de los partidos políticos en el México independiente)* México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 88

lucha por la independencia, buena parte de la sociedad no valoró los instrumentos que la Constitución les ofrecía y las autoridades abusaron de la ley?

La frecuencia con la que se apeló a la armas, muestra que en la visión de los asambleístas había mas confianza en el uso de la fuerza que en los principios que decían sostener. Asimismo muestra que los parlamentarios pensaban en términos de enemigos a los que había que vencer, no de adversarios a los que se debía convencer. Por otra parte, también demuestra que no tenían confianza en los instrumentos de control y vigilancia sobre el Ejecutivo. Como desde el punto de vista teórico, es el Congreso, el espacio que tiene como propósito vigilar al gobierno y es en este espacio donde la oposición tiene lugar, el énfasis se puso en la visión que tuvieron los congresistas del poder y, en particular, sobre si éste representa una amenaza para la seguridad y la libertad de los individuos o, por el contrario, es un baluarte que protege a los débiles frente a los poderosos de dentro y fuera del país.

El desinterés por estudiar el desarrollo de la democracia o de los obstáculos a la misma, tiene una doble explicación. Por una parte, que los gobernantes, precisamente por no compartir, este valor, no lo reconocen como parte de la historia oficial y, por la otra, no menos significativa, es que los estudiosos, comparten la misma visión de los gobernantes o porque ni los historiadores ni los científicos sociales, gustan de estudiar hechos y fenómenos inexistentes.

La forma en la que se entendió, en los debates de las asambleas constituyentes de 1824, 1856 y 1917, la cuestión de la división de poderes: a cuál de ellos se le dio preeminencia y, lo más importante, si se previeron los mecanismos para alcanzar el

necesario equilibrio entre los poderes, tuvo importantes consecuencias prácticas. En las tres grandes transiciones, previas a la transición actualmente en curso; la independencia, la reforma y la revolución mexicana; el problema de la violencia como mecanismo de solución no era un fantasma que recorriera el país, sino un fenómeno cotidiano. La violencia, en consecuencia, no se planteaba como una cuestión académica, sino como un problema que no se debía volver a presentar. Por esta razón, en el análisis que aquí se realiza se da importancia, tanto a la visión de futuro, la expectativa, como la experiencia, el pasado. Una y otra fueron determinantes en la conformación de los ciudadanos que, en el campo del debate, se enfrentaron entre sí. Los asambleístas de la independencia, se entendían a sí mismos como ciudadanos patriotas, para los que garantizar la independencia, no limitar el poder, era su propósito más importante.³⁶ Para los asambleístas de la Reforma, ciudadanos visionarios que persiguieron la incorporación de México al cauce internacional, implantar el liberalismo fue su misión.³⁷ Para los congresistas de la revolución mexicana; ciudadanos soldados, garantizar los propósitos revolucionarios era su compromiso.³⁸ En el capítulo final de esta tesis, se muestra la distancia existente entre las expectativas y las experiencias de los actores de la actual etapa de transición y las de las transiciones previas.

³⁶ “la experiencia y la expectativa son dos categorías adecuadas para tematizar el tiempo histórico por entrecruzar el pasado y el futuro. Las categorías son adecuadas para intentar descubrir el tiempo histórico en el campo de la investigación empírica, pues enriquecidas en su contenido, dirigen las unidades concretas de acción en la ejecución del movimiento social o político, Reinhart Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona, Paidós, 1993, p.337

³⁷ La exposición más detallada del sentido de la Reforma corresponde a la “Oración Cívica” de Gabino Barreda. En ésta se interpreta la historia de México en el marco de la historia mundial.

³⁸ La visión del soldado ciudadano se expresó claramente en las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria de 1914 y 1915. Cfr. *Crónicas y debates de la Soberana Convención Revolucionaria*, Tomos I y II, Introducción y notas de Florencio Barrera Fuentes, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1965.

La importancia que en la cultura política de los países de América Latina, ocupa la figura del presidente de la república y de la doctrina que justifica su preeminencia, muestra que el problema, no atendido, en la etapa de la transición a la democracia, ha sido el de intentar sentar las bases de un gobierno democrático, sobre el sustrato de un tipo de historiografía que elogia y justifica el autoritarismo gubernamental.

Los argumentos que, en México, se han utilizado para justificar, a lo largo de dos siglos, el proceso de concentración del poder en el Ejecutivo, podría ocupar varios volúmenes. Dichos argumentos pueden agruparse de la siguiente manera. Los primeros, se relacionan, en el Siglo XIX, con el propósito de salvaguardar la independencia y evitar la desintegración del país; preservar la existencia del país libre fue el tópico preferido del discurso oficial decimonónico. Durante el siglo XX, los argumentos a favor del presidencialismo consideraban al Ejecutivo, ser garante del cumplimiento de los propósitos revolucionarios. Un tercer tipo de argumentos, apareció en las dos últimas décadas del Siglo XX y en la primera del Siglo XXI. En éstas, el presidencialismo se justifica no ya por la independencia o la defensa de la soberanía, sino por el impulso que requieren las reformas económicas. Este tipo de argumentos; ha vuelto a plantear el viejo problema de ver en la división de poderes, en la oposición parlamentaria, un obstáculo que dificulta las reformas.

En los argumentos mencionados, todos ellos recurrentes en la historiografía se observa que el poder Ejecutivo, el gobierno, no es considerado amenaza, ni para la felicidad y la seguridad de los ciudadanos; al contrario, se le considera, garantía de una y otra. La historiografía muestra la proclividad de nuestra sociedad de inclinarse a favor de los gobiernos que concentran el poder en una sola mano. Esta actitud, es contraria a las tesis

democráticas que consideran que los límites y controles del poder presidencial son necesarios para que el ciudadano pueda conservar su libertad. ¿Cómo esperar, entonces, que de raíces autoritarias surjan frutos democráticos?

A lo largo de los dos siglos de vida independiente, el reclamo del presidencialismo fue el eliminar cualquier obstáculo que representara un límite para su poder; las medidas extraordinarias, es decir, suspensión de los principios constitucionales, fue una tentación constante que propiciaron, tanto la cultura política heredada, como las condiciones internacionales. Empero, si por tradición se entiende la transmisión sin rupturas en el tiempo de valores y creencias, la cultura política mexicana, no puede señalarse como tradicional porque sufrió una ruptura cuando en los lustros posteriores a la Reforma, liberales, leales a su doctrina, intentaron y lograron establecer un cierto equilibrio de poderes, aprobando el bicameralismo. La creación de la Cámara de Senadores, entendido como freno a la Cámara única, permite observar que los liberales de la década de los años setenta habían madurado en comparación con los jacobinos de dos décadas anteriores. Pese a ello, el ejercicio presidencial del porfirismo muestra que, en términos generales, la cultura política popular, siguió sin entender la importancia de la doctrina de Montesquieu.

El escenario en el que se desarrolló el conflicto derivado del difícil equilibrio entre los poderes, fue el Congreso.³⁹ En éste, en particular en las asambleas constituyentes, es

³⁹ La base de la preeminencia del poder Legislativo sobre el poder Ejecutivo, la expresó en forma brillante Ignacio Ramírez, quien en 1867 sostuvo que: “la suposición de que todos los poderes representan inmediatamente al pueblo, lo cual es un absurdo, supuesto que la Cámara de representantes para obrar no necesita más que su elección, mientras que el Ejecutivo, y lo mismo decimos del poder judicial, además de la elección, tiene que esperar las resoluciones legales que están encomendadas de aplicar, sea por la carta fundamental, sea por las disposiciones comunes. Existe, por lo mismo, una *jerarquía natural* e inevitable en los tres poderes gubernativos, el que legisla llevará siempre la corona de

donde se pueden observar, en forma nítida, las visiones sobre la conveniencia o la inconveniencia de establecer límites al poder mediante su división. Si éste logra ser controlado por el Ejecutivo, el presidencialismo se convierte en la doctrina dominante; si, por el contrario, el Legislativo logra ser hegemónico, la doctrina que prevalece es la del parlamentarismo.

Cómo se entendió en las Asambleas Constituyentes el principio de la división de poderes.

Si bien en nuestras constituciones políticas la premisa de Montesquieu, se aceptó como dogma, y como tal fue considerado incuestionable, es decir, no se le sometió a crítica rigurosa, el problema práctico, de cómo conservar a los poderes divididos, y de cómo alcanzar el equilibrio para evitar que uno de éstos se convirtiera en dominante, no se consideró necesario desarrollarlo.⁴⁰ Una posible respuesta para esta despreocupada actitud, es atribuir al consenso existente entre los asambleístas por compartir una misma cultura política, según la cual la concentración del poder es una necesidad. Sin

soberano” Citado por Víctor Manuel Torres, en “El pensamiento político de Ignacio Ramírez”, en *Las Constituciones de México, (1857,1917) en la Revista Historia Mexicana*, México, EL Colegio de México, 2007. p.54.

⁴⁰ Pese a que ya desde la Colonia había voces que señalaban los efectos de la falta de controles sobre el poder. El jesuita Andrés Cavo, en su *Historia de México*, firmada en Roma en el año de 1798, señalaba que:

“por vicio de la naturaleza humana, que mediando los intereses de los particulares, éstos prevalecen al bien común, a fuerza de representaciones obligaron los mismos a Cortés a sobreeser en aquel punto e informar al rey de los inconvenientes que abultaban” *Cfr*, Andrés Cavo, *Historia de México*, México, Editorial Patria, 1949, p. 65

Cavo muestra que los funcionarios, oidores, querían desplazar del mando a los conquistadores y denunciaron a éstos por los abusos cometidos. Los conquistadores, a su vez, acusaron a los funcionarios de enriquecerse y torcer la ley para beneficiarse:

“Mientras la emperatriz entendía lo que la nueva audiencia debía ejecutar, en la Nueva España, Nuño de Guzmán y los oidores Matienzo y Delgadillo administraban aquellos reinos tiranamente. Se les advertía principalmente un odio mortal contra los eclesiásticos, que era la causa porque cada día se encarnizaban más contra éstos”. *Ibid.*, p. 128

embargo, al estudiar los debates de los Congresistas de las asambleas de 1824; 1856; y la de 1917, se observa que si bien existía consenso sobre la concentración de poderes, no coincidían en cuanto a si el poder Legislativo o el Ejecutivo debía ser el preeminente.

Un antecedente para comprender la visión que se tenía sobre la fórmula de Montesquieu, se encuentra en el texto *Ideas para un Congreso Constituyente*, de 1808, del mercedario, fray Melchor de Talamantes. Éste no consideró establecer límites al poder legislativo; por el contrario, consideraba que era necesario atribuir a éste varias funciones, además de las legislativas. El poder Legislativo, en su opinión, debía tener facultades judiciales y ejecutivas.⁴¹

El Congreso del Anáhuac, celebrado en el año de 1814, estableció la división de poderes. Sin embargo, le otorgó la preeminencia al poder Legislativo. El trágico desenlace de Morelos, como es bien sabido, fue atribuido a los límites que el Congreso le impuso al Ejecutivo.

En los distintos momentos de la asamblea constituyente, 1822-1824, el tema del poder absoluto fue recurrente. Los asambleístas, igual que Iturbide eran partidarios del poder absoluto; la diferencia consistía en que los primeros se lo atribuían al Congreso, mientras el segundo lo reclamaba para el Ejecutivo.

⁴¹ “Talamantes daba por sentado que un cuerpo legislativo debía ser todopoderoso. Este error fundamental de creer que la única autoridad posible es la autoridad absoluta ya sea que la ejerza una junta, un caudillo o una legislatura, era común a todos los jefes de la independencia. De hecho lo compartían muchos de los dirigentes de Hispanoamérica durante y después de la lucha por la independencia, y en ciertos lugares esa noción persiste todavía”, *Cfr, Génesis del gobierno constitucional mexicano*, Anna Macías, Sep-Setentas, México, 1973, p. 23

La historiadora Nettie Lee Benson, señala que hacia finales de 1823 había por lo menos tres corrientes políticas distintas. Los partidarios de una monarquía encabezada por un príncipe europeo; los partidarios de una monarquía encabezada por un príncipe mexicano; y los partidarios de establecer una república.⁴² Si bien las dos primeras corrientes tenían una idea distinta de quién debería encabezar la monarquía, compartían la visión de un gobierno con funciones múltiples. Los partidarios de la república, pensaban de manera similar.

En los debates de la asamblea constituyente, términos como dictadura, tiranía y facción fueron recurrentes. Los personeros de las distintas corrientes, animados de un espíritu que no entendía la negociación como fórmula política, mostraban encono contra sus adversarios. En este contexto, no extraña que los defensores del clero y del ejército, fueran partidarios de un gobierno que no reconocía legitimidad a la oposición.⁴³

Para los asambleístas de 1824, el poder Legislativo debía ser hegemónico y muestra de ello es la preocupación por la cámara única, puesto que el bicameralismo, era visto como un mecanismo para disminuir su poder. La fórmula se complementó con un poder Ejecutivo tripartito. Esta figura, además de satisfacer a las distintas tendencias

⁴² Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México /UNAM, 1992, p. 115

⁴³ Un estudioso de nuestros días, adherente al presidencialismo, describe así el proceso: Son de señalarse las tendencias facciosas y dictatoriales de este Congreso desde su origen al pretender convertirse en asamblea única y demagógica al ir contra la misma ley que le dio el poder y le declara reducida a sí misma la soberanía nacional con monopolio del poder” Ignacio Romero Vargas, *La cámara de senadores de la República mexicana*, México, Cámara de Senadores, 2006, pp. 47-48

“Los congresistas autoproclamaron que ellos representaban la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos y que *reside en el Congreso la soberanía nacional*” *Decreto de 4 de febrero de 1822*... Los diputados exigieron juramento al Ejecutivo de que obedeciera y acatará no sólo las leyes sino las simples órdenes que emitiera dicho Congreso... Vicio funesto semejante al que fue la causa del sacrificio de Morelos y que en 1861 iba a dar al traste con la presidencia de Juárez... “Con ello la suerte estaba echada para Yturbe empezando un duelo a muerte entre ambos poderes” *Ibid.*

representadas en el Congreso, le permitía a éste que el Ejecutivo enfrentase problemas para expresar una única voluntad que pudiera desafiar la hegemonía del poder legislativo. Ya en los primeros años, los diversos titulares del Ejecutivo, concientes de este problema, rechazaron la disposición constitucional y propusieron que se eliminase la vicepresidencia. Alcanzado este propósito y para evitar que el presidente tuviera como contrapeso al vicepresidente, en el año 1847, desapareció la figura de vicepresidente.⁴⁴

Estos tres ejemplos sirven para mostrar que en la primera mitad del Siglo XIX, los actores políticos buscaron la preeminencia de uno de los Poderes y que la cuestión del equilibrio, la igualdad de fuerzas, no se consideraba un problema a resolver. Imperaba la tendencia del dominio del Legislativo sobre el Ejecutivo o viceversa; ese era el propósito de la clase política que, sin los aportes de los tratadistas liberales, únicos interesados en establecer límites al poder, no podían perseguir el equilibrio de poderes.

La cuestión de equilibrio, se presentó cuando al mediar el Siglo XIX, los liberales mexicanos se vieron en la necesidad de debatir entre reconocer a la ley como norma suprema y la necesidad de otorgar al Congreso facultades extraordinarias que le permitieran llevar a cabo las aspiraciones del liberalismo. El hecho de que la asamblea constituyente de 1856, conformada en su mayoría por liberales, decidió desaparecer la

⁴⁴ Guadalupe Victoria, en 1835, propuso las siguientes reformas a la Constitución de 1824: “organización de un poder moderador que equilibrase a los tres clásicos, ciertas restricciones a la soberanía de los estados, aumentar el tiempo de ejercicio del poder ejecutivo a seis años, suprimir la vicepresidencia y arreglar las elecciones por una ley general. Al diferir de la comisión, las tareas del Congreso debían limitarse (según Victoria) “a resolver el problema de fortalecer y dar robustez y energía al supremo poder, sin perjuicio de las garantías individuales.” *Cfr.* Reynaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México/Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, p. 190

Cámara de Senadores por su carácter “aristocrático”; esta acción muestra claramente que su interés no era el de llevar a cabo los principios de Montesquieu.

La contradicción entre los supuestos democráticos de la Constitución de 1857, que atribuyeron la preeminencia al poder Legislativo y la necesidad de cumplir con los principios federales, permitió, una vez más, que los dictados constitucionales fueran considerados por el Ejecutivo, como un obstáculo.⁴⁵ La figura del presidente, a partir de ese momento, se convirtió en el centro del sistema político mexicano, Tantos fueron sus poderes constitucionales que empezaron a expresarse críticas al exceso de atributos con el que había sido dotado el poder Ejecutivo.

A lo largo de la segunda mitad del Siglo XIX, se puede observar la forma negativa en la que los constitucionalistas valoraron las invasiones bárbaras del poder Ejecutivo; éstas, de acuerdo a los críticos, no el carácter del pueblo mexicano, eran la causa de la anarquía.⁴⁶ El jurista Ramón Rodríguez, en el año de 1875, expresa en forma contundente, que en el origen de los trastornos y desórdenes se encuentra la aspiración de quienes tratan de:

“apoderarse del codiciado puesto en que se dispone como de cosa propia, del poder social en todos sus ramos, del tesoro público, de la fuerza armada los empleos honoríficos y lucrativos: en una palabra, de la Nación y de sus libertades, del pueblo, de su fortuna y de todos sus derechos”⁴⁷

⁴⁵ “Después de medio siglo de experiencia, la opinión de Comonfort ha sido justificada por todos sus sucesores, Juárez el primero: el gobierno es imposible con la Constitución de 1857; “el gobierno que ligue a ella su suerte es gobierno perdido”. Juárez, Lerdo de Tejada y el general Díaz antepusieron la necesidad de la vida nacional a la observancia de la Constitución, e hicieron bien; pero no corrigieron la Ley que amenaza la organización y hace imposible la democracia efectiva” Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Editorial Porrúa, 2002, p.21

⁴⁶ “Por una de esas contradicciones inconcebibles de la vida de los pueblos, el absolutismo ha engendrado entre nosotros la anarquía, y alguna vez las formas republicanas han producido el despotismo y la anarquía” Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1978, p. VII. La segunda edición del texto corresponde al año de 1875, es decir, la figura de Juárez había desaparecido y la de Díaz estaba por aparecer.

⁴⁷ *Op. cit.* p. 677

El mismo autor, apunta como explicación para casi la totalidad de las revoluciones y motines que habían ocurrido en el México independiente: “han tenido por único motivo y objeto el apoderarse de la silla presidencial” Como conclusión de su argumento, Rodríguez apunta que si en vez de la silla presidencial “se erigieran otras menos codiciadas, la República mexicana y la humanidad entera habrían dado un paso gigantesco en el camino de su prosperidad.”⁴⁸

En el apartado VII de su libro, intitulado Organización y facultades del Poder Ejecutivo, al cual pertenecen las citas anteriores, señala la que, en mi opinión, es la crítica más aguda que se expresó en el Siglo XIX, sobre el presidencialismo mexicano.⁴⁹

La doctrina del presidencialismo tiene en la figura de Porfirio Díaz su más cabal expresión. Por una parte, ejerció un poder arbitrario al mismo tiempo que declaró ser respetuoso de los principios democráticos. Por la otra, se mostró como resultado de la constitución histórica al tiempo que inscribió su acción en el horizonte de las expectativas liberales. Los coetáneos de Díaz, mostraron su admiración por un político que encarnó el ideal de un hombre fuerte, al mismo tiempo logró la conciliación de los contrarios; pero, lo más importante, la figura de Díaz fue vista como la de un

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ “La propensión a conservar cuanto nos ha legado la antigüedad, inclusive sus errores y sus preocupaciones, indujo a nuestros lejisladores (*sic*) constituyentes a decir que el supremo poder ejecutivo se deposita en un solo individuo.

En vano la razón y la filosofía proclaman con la voz elocuente de los hechos, que esto es una monstruosidad y un absurdo. En vano la conciencia humana se persuade de que es imposible que un solo hombre pueda desempeñar las atribuciones todas del poder ejecutivo. En vano nuestros mismos lejisladores (*sic*) palparon esta verdad y dispusieron por consecuencia de ella que varios ministros de Estado o secretarios del despacho fuesen realmente los que ejerciesen el poder ejecutivo.

Los Cafres, los Hotentotes, los Iroqueses y los Comanches, tienen un jefe supremo. ¿Por qué México no ha de tener también el suyo. Era preciso, por consiguiente, decir en la Constitución, que el ejercicio del poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo” *Ibid.*, p. 675

gobernante por encima de la ley; por encima de los enfrentamientos entre los grupos en pugna.

Don Andrés Molina Enríquez, en el apartado correspondiente al secreto de la paz porfiriana, de su conocido libro, *Los grandes problemas nacionales*, publicado en 1909, expuso las dos etapas del desarrollo político de liberalismo. La primera que don Andrés Molina denomina periodo de transición, lo representa Juárez y; la segunda, la nombra como periodo integral, en el que las características del gobierno son entendidas como un poder por encima de los partidos políticos; los elementos de raza; y de todos los grupos de acción. Un tipo de poder que en otro contexto los estudiosos no dudarían en calificar como absolutista.⁵⁰

En la misma época, Don Justo Sierra, asimismo jurista e historiador, dijo de Díaz:

“Sin violar, pues, una sola fórmula legal, el presidente Díaz ha sido investido, por la voluntad de sus conciudadanos y por el aplauso de los extraños, de una magistratura vitalicia de hecho; hasta hoy por un conjunto de circunstancias que no nos es lícito analizar aquí, no ha sido posible a él mismo poner en plana su programa de transición entre un estado de cosas y otro que sea su continuidad en cierto orden de hechos. Esta investidura, la sumisión del pueblo en todos sus órganos oficiales, de la sociedad en todos sus elementos vivos, a la voluntad del presidente, puede bautizarse con el nombre de dictadura social, de cesarismo espontáneo, de lo que se quiera; la verdad es que tiene caracteres singulares que no permiten clasificarla lógicamente en las formas clásicas de despotismo. Es un gobierno personal que amplía, defiende y robustece al gobierno legal.” Varios Autores,

⁵⁰ “El señor general Díaz inauguró en éste la política integral que, en realidad, no es sino la virreinal adaptada a las circunstancias, tal como Alamán la soñó sin haber podido realizarla. Esta política ha consistido primordialmente en rehacer la autoridad necesaria para la organización coercitiva, de cooperación obligatoria verdaderamente militar, integral, como la hemos llamado nosotros. El fundamento de esta política ha sido, sin duda alguna, la personalidad del señor Gral. Díaz, pero su secreto fundamental ha sido la concentración del poder”, *Cfr.* Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Injuve,

Tal cúmulo de atributos explica por qué la figura de Díaz trascendió las fronteras del país y que fuera conocido más allá de ellas. El estudioso austriaco del anarquismo mexicano, Max Nettlaw, señaló el peso que tenía Díaz en el desarrollo del país.⁵¹

En el libro que más ha calado en los estudiosos del autoritarismo mexicano, *La Constitución y la Dictadura*, de Emilio Rabasa, publicado en el año de 1912, se ofreció una explicación sobre las causas de la anarquía que habían desatado por la lucha entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo durante la primera asamblea constituyente. La postura de Rabasa fue inequívoca al señalar que la responsabilidad de haber impedido que la idea de democracia se implantara en el país independiente, no correspondía a “las masas ignorantes”, sino del sector culto y acomodado de la sociedad. Las ideas y las prácticas políticas de este sector, en particular, las que se refieren al empleo del uso de la fuerza. Los principios democráticos de representación y soberanía popular, fueron desechados por quienes consideraban que el haber destruido al régimen colonial, les daba el derecho de gobernar al nuevo país independiente.⁵²

En su estudio Rabasa mostró el tesón con el que la mencionada clase acomodada persiguió sus objetivos. En el año de 1835, ya no fue un golpe de Estado realizado por

⁵¹ “Los camaradas mexicanos comprenderán pronto la situación del movimiento obrero revolucionario en Austria, puesto que en la persona de Porfirio Díaz, han visto durante largo tiempo cómo la funesta influencia de un solo hombre ejerce un efecto retardatario sobre el desarrollo revolucionario de un gran país”. “El movimiento de Austria”, *Regeneración*, Los Ángeles, California, número 122, 1 de enero de 1913, p.2 Citado por Jacinto Barrera Bassols, en Introducción al texto de Max Nettlaw, *Actividad anarquista en México*, México, INAH, 2008, p. 11

⁵² “Sobre aquella convicción debió ponerse la consagración del principio que diera el Gobierno al pueblo legítimamente representado, y sólo esta representación pudo ser autoridad respetable para someter por la ley las fuerzas mismas que tendían, por falta de disciplina, a desordenarse; esto fue lo que trató de hacerse y a ello conducían los primeros pasos de la revolución triunfante; pero el golpe de Estado de Iturbide, no sólo tuvo el efecto inmediato y pasajero de destruir en la conciencia pública el principio fundamental en que había de sustentarse la organización política de la nación” Cfr. Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Editorial Porrúa, 2002, p.5

el Ejecutivo, sino un golpe de Estado parlamentario. El Congreso, sin facultades para hacerlo, se declaró Constituyente y, a continuación se dio a la tarea de decretar las Leyes Constitucionales que otorgaban al Poder Conservador atribuciones que ponían a éste por encima de los otros poderes. Los cinco integrantes del Supremo Poder Conservador estaban facultados para declarar la nulidad de una ley o decreto; declarar los actos del poder Ejecutivo; declarar los actos de la Suprema Corte de Justicia; declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; suspender a la Suprema Corte de Justicia; dar o negar la sanción a las reformas de la Constitución que acordare el Congreso.⁵³ Si bien en estas atribuciones se mencionaba que requería como paso previo la excitación del Congreso, eso no significaba en modo alguno que éste pudiese servir como instrumento de oposición al Supremo Poder Conservador; éste era el árbitro de la vida política.

Esa situación regulada por las así llamadas Siete Leyes, logró mantenerse durante dos años y medio. Empero, el equilibrio de poderes no mejoró con las Bases de Organización política de la República Mexicana, acordadas en 1842, en las que la intolerancia religiosa, una vez más, logro imponerse. Para Rabasa, los principios de la carta de 1843 no eran otros que “ganarse al clero por la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar también por los privilegios y los fueros, y obtener, en suma, para el Partido Conservador, un poder omnímmodo brutalmente autorizado en la Ley primera de la Nación.”⁵⁴

⁵³ Cfr. Felipe Tena Martínez, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Editorial Porrúa, 2008, p.210

⁵⁴ Emilio Rabasa, *Op. cit.*, p. 13

El propósito de Rabasa fue el de mostrar que en México, como en el resto de los países latinoamericanos “no han solido preocuparse por cerrar los caminos de los abusos de poder” y que los presidentes, después del triunfo de la Reforma, no había sido una excepción. Por esa razón, Rabasa justificó la solicitud de Comonfort de extender las facultades del Ejecutivo, así como una extensión del veto, al mismo tiempo que rebajara las atribuciones del poder Legislativo dadas por la constitución de 1857. De acuerdo al comentario de Rabasa, la Convención había creado una Cámara con elemento de convención, de la que no saldría un gobierno parlamentario, sino la dictadura desordenada y demagógica de las asambleas omnipotentes.⁵⁵

Con este argumento, Rabasa pretendía mostrar que la Constitución, es decir, la división de poderes, era un obstáculo para que el Ejecutivo pudiese realizar su obra de gobierno. De ahí a justificar que la dictadura democrática era la única salida para un país con las características de México, no había más que un paso.

En los debates de la constituyente de 1917, el equilibrio de poderes fue motivo de comentarios en los que se pasó revista de lo ocurrido entre el poder legislativo y el poder ejecutivo durante el Siglo XIX. En el recuento realizado en la sesión del 15 de enero de 1917, se afirmó que “el Parlamento, fanático por la composición de sus elementos, sería siempre un peligro y un amago para el Poder Ejecutivo”. Pese a esta afirmación, el diputado Ugarte Gerzayn, afirmó: El sistema presidencial nuestro, con las

⁵⁵ *Ibid.* p.91

innovaciones que se han hecho a la iniciativa, quedaría robustecido, fuerte, siempre que no le dejaran enfrente el peligro de un poder más fuerte todavía: el poder Legislativo.”⁵⁶

Con estos antecedentes se puede entender que el tema del equilibrio de poderes fue una constante en las asambleas constituyentes que ha tenido el país. Asimismo, se puede entender la dilatada sombra que el Siglo XIX proyecta sobre el presidencialismo del Siglo XX y por qué, en esta centuria, los gobiernos de la revolución mexicana puedan ser vistos como una versión renovada de la figura de Díaz: valor personal; ejecutivo fuerte; y oposición inexistente. Sólo el lema de Orden y Progreso fue modificado por el “programa de la revolución.”⁵⁷ Un estudioso estadounidense, libre de toda sospecha de animadversión partidista, admirador del programa cardenista, puso énfasis en los atributos individuales de quienes ocupaban el cargo de Presidente.⁵⁸

Visto en las distintas etapas de la historia del país, el problema del equilibrio que heredó la formulación de Montesquieu, no pudo resolverse con la aplicación de operaciones

⁵⁶ Cfr. *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo II, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2002. p.456

⁵⁷ Un crítico de derecha, al comparar el sistema presidencial de Díaz y el sistema presidencial de la Revolución Mexicana, afirmó: “Concretémonos al caso del Presidente. Porque nadie ignora que los gobernadores son electos por él, como en el Porfiriato. La clave está en el Presidente. Porque en realidad el régimen es de monarquía absoluta y totalitaria, sin las ventajas de la monarquía y con todos los inconvenientes del régimen republicano-demagógico. Porque cada Presidente está obligado con el anterior, por ser éste quien lo elige, de modo que tapa sus crímenes y le concede trato, prerrogativas y participación en el presupuesto equivalentes en una monarquía a toda una espléndida corte.” Salvador Abascal, *La Constitución de 1917, destructora de la nación*, México, Tradición, 1984, p. 188

⁵⁸ “Para el criollo y los mestizos urbanizados y semiurbanizados el Presidente es el jefe militar. Su autoridad deriva del ejército, descansa sobre el ejército y sólo puede ser removida por el ejército. El Gobierno significa gobierno militar: siempre es arbitrario, siempre injusto, siempre basado en la fuerza. El Presidente es temido en todo momento, y, por consiguiente, respetado. Si no se le teme no se le respeta y, por tanto, debe ser combatido y derrotado. Si quiere merecer el respeto debe ser fuerte —“un presidente macho”—, y si lo es, se manifiesta irresistible, y es obedecido por miedo o por una especie de automática sumisión a lo inevitable. El valor personal es esencialísimo; todo lo demás faltará al Ejecutivo si existe la más leve sospecha de cobardía personal. Como jefe militar su valor debe ser manifiesto para el mundo entero”. Frank Tannenbaum, *La lucha por el pan y la paz*, México, 1951, p. 57

matemáticas elementales. Tanto los débiles esfuerzos por establecer un sistema parlamentario, como los vigorosos impulsos para hacer triunfar el presidencialismo, muestran que la lucha por preeminencia de uno de los poderes obedeció a una tendencia natural y que, el debate sobre cuál de los dos tipos de gobierno es mejor, dependía de la historia de la sociedad específica a la que se quiera aplicar.

Es importante señalar que, como se mostró en el breve recuento, que fueron los propios asambleístas, los representantes, no los ciudadanos, los primeros en desconfiar de los principios en los que se suponía debía sostenerse el edificio republicano; uno de éstos, como se ha señalado reiteradamente, es el de la división de poderes. Empero, si ésta, de acuerdo a la historiografía tradicional, es considerada en forma casi unánime como punto de apoyo de las facciones y no como objetivo que garantiza la seguridad de los ciudadanos, se tiene como resultado una visión de la historiografía, más a las consecuencias que a las causas del conflicto. La abundante literatura patriótica, sobre todo la del Siglo XIX, en la que la defensa de las causas nacionales sirvió para ocultar el problema del incierto desarrollo de una república en la que, extrañamente, la división de poderes era considerada un obstáculo, un defecto, no una virtud.

La historiografía política mexicana habló de movimientos sociales, de guerras de independencia; reforma; castas; cristera; de revolución mexicana, como fenómenos que afectaron a la sociedad entera. La incesante agitación de la sociedad se explicó, particularmente para los sucesos del Siglo XIX, por razones ideológicas, religiosas y económicas. En todos estos episodios, el personaje central está representado por la figura presidencial; eje sobre el que se hizo girar la historia política. Empero, pese a la abundancia de estudios, no se exploró de manera suficiente la importancia que tuvo, en

dichos conflictos, el que no hubiera resuelto el problema de los límites al poder presidencial, ni el de los límites del poder Legislativo.

Esto no significa que los estudiosos, como parte de la opinión pública, no hayan llamado la atención, en distintos momentos de nuestra historia, sobre la conveniencia de desarrollar mecanismos de control sobre la figura presidencial. A manera de ejemplo, se mencionan dos opiniones, expresadas, con poco más de un siglo de diferencia. La primera de Isidro Montiel Duarte, en la década de los años setenta del Siglo XIX, publicó en su ya mencionado libro *Estudio sobre garantías individuales*, en el que habló de las invasiones del poder y señaló que éstas, aunque podían provenir del poder Legislativo o del poder Ejecutivo, éste era la principal amenaza.

Un siglo más tarde, ya en el siglo XX, el historiador Daniel Cosío Villegas y el jurista Jorge Carpizo, explicaban, cada uno por su lado, los poderes otorgados por el Legislativo al Ejecutivo, pero no abundaban en la cuestión de cómo controlarlo. Jorge Carpizo, planteó el problema en términos de atraso y desarrollo, dando a entender que el atraso era la causa y no los intereses que en éste se defendían.⁵⁹

Don Daniel Cosío Villegas, por su parte, en su bien conocido ensayo, *El sistema político mexicano*, publicado en el año de 1973, apuntó que una de las piezas de dicho sistema era el del partido oficial y, la otra, “un poder ejecutivo —o, más específicamente, una presidencia de la República— con facultades de una amplitud excepcional”. En el

⁵⁹ “Los sistemas presidenciales de América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vías de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los países que la integran se han subordinado al ejecutivo.

análisis que realizó sobre esta figura, se refirió a las amplísimas facultades del presidente; unas eran legales y otra provenían de circunstancias de diverso carácter. La consecuencia de la concentración de poderes, era nefasta para la democracia, porque los límites a su poder provenían, no del Congreso, sino del grupo de intereses nucleados en lo que se denominaba en esos años la “Familia Revolucionaria”. Una segunda consecuencia, más dramática, era la escasa transparencia de la vida política:

“una situación semejante nos alejaría aún más de una vida política sana y abierta, pues quedaría acentuado hasta lo indecible su carácter palaciego y oculto de ruda intriga y de puñalada traperera”⁶⁰

En síntesis, los argumentos para justificar la suma del poder y depositarla en el poder Ejecutivo, si bien fueron distintos a lo largo de los dos siglos de México como país independiente, todos ellos persiguieron el mismo propósito. En un caso, el de la Independencia, los razonamientos se refirieron al peligro en el que se encontraba la independencia, no a la amenaza que representaban para la seguridad del individuo. En una segunda etapa los argumentos sostenían la imperiosa necesidad de realizar el programa de la Reforma. En un tercer momento, el del gobierno de Porfirio Díaz, la suma del poder, se reclamó como necesaria para poder superar el peligro de que el país se disolviera a consecuencia de la anarquía. Ya durante los gobiernos de la revolución mexicana, el argumento con el se justificó la concentración de poderes se basó en el programa revolucionario.⁶¹ En síntesis, se reclamó la suma del poder en el Ejecutivo,

⁶⁰ Cfr. Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973, p. 35

⁶¹ “En México la fuente de legitimidad del sistema fue la legitimidad revolucionaria. Ahora, ante las evidentes contradicciones entre la legitimidad revolucionaria y la realidad social, el sistema busca incorporar paulatinamente una legitimidad democrática que se apoye en los derechos a la asociación política, a la competencia electoral y a la oposición legal” Cfr, Manuel Camacho Solís, “Las piezas del sistema. La herencia republicana”, *Vuelta*, No. 16. Volumen 2. Marzo 1978, p. 28

para que éste orientase el rumbo político sin el obstáculo que representa el equilibrio de poderes en el que descansa la oposición parlamentaria. La suma del poder, esto es la falta de equilibrios, como lo demostró la práctica, era fundamental para uno de los principales males del presidencialismo; es decir, el supuesto derecho que tenía el Presidente en turno de nombrar a su sucesor.⁶²

Las tres fórmulas que mencionó Camacho Solís, para la legitimación de la figura presidencial, obedecían al hecho de que era el Presidente en turno quien, por una parte, interpretaba sexenalmente el significado de la “herencia revolucionaria” y, por la otra, establecía las líneas que se debían seguir durante su sexenio. De las tres fórmulas, la de la herencia republicana, fue la única que contempló el problema sustantivo de la democracia, porque de las tres mencionadas, era la única que comprende la vía para alcanzar el poder, los límites del mismo, su ejercicio; así como la manera de transmitirlo. Empero, la herencia republicana, es decir, la que se refería a los principios constitucionales, había modificado éstos y había permitido la incorporación de atributos

Para Camacho Solís, la legitimación del gobierno no se basaba en la fórmula democrática: “En la realidad mexicana podría decirse que el régimen se apoya en tres fórmulas legitimadoras fundamentales. Estas serían la herencia revolucionaria, la legitimidad revolucionaria y las fórmulas coyunturales, casi sexenales” *Ibid.*

⁶² Debe distinguirse entre la oposición a la concentración del poder, función de la oposición parlamentaria y asunto central de la investigación, de la oposición a la voluntad del gobernante de perpetuarse en el mando; en nuestra cultura política, por oposición se entendieron las expresiones contrarias a la imposición del sucesor por el Presidente en turno, no a la acción del gobierno. Un mismo personaje, Luis Cabrera, mostró ambos aspectos:

“En otro tiempo creía yo en la división de poderes, pero en la actualidad estoy totalmente convencido de que el Congreso no sirve para legislar y de que el Poder Judicial no sirve para impartir justicia, por lo que no me importaría que el Poder Ejecutivo asumiera francamente estas dos funciones, por medio de organismos especiales. Lo que nunca he admitido ni admitiré es la hipocresía de que se siga hablando en voz alta de la independencia de los poderes cuando no existe.” *Cfr. Luis Cabrera. Pensamiento y acción, Estudio introductorio, selección y notas de Eugenia Meyer, México, UNAM, 2002, p. 404*

metaconstitucionales, no por ello menos reconocidos y aceptados por amplios sectores de la población.⁶³

La herencia republicana, formada a lo largo de casi dos siglos de vida independiente, puede ser definida como la constitución histórica, es decir, la práctica observada tradicionalmente. Ésta, adoptó una visión semejante a la de la tradición de gobierno hispánica, en la que el gobernante mandaba y el pueblo obedecía y en la que la voluntad del gobernante prevalecía sobre la opinión del gobernado.⁶⁴ En esta visión, la atención se dirigió a las consecuencias, no a las causas, como si de un fenómeno natural, no social, se tratara. En la misma década de los años setenta, el politólogo Rafael Segovia y el historiador Gastón García Cantú, al analizar las dificultades de implantar la democracia, se referían a lo difundido de la cultura de la simulación democrática.⁶⁵

⁶³ Jorge Carpizo, en su clásico estudio sobre el presidencialismo señalaba que “Ciertamente, la ley fundamental estructura un Ejecutivo poderoso, y la práctica concreta, del sistema político mexicano lo fortalece aún más. Mi preocupación, añadía Carpizo, no es la existencia de un Presidente con todo ese cúmulo de facultades, sino que actúe de acuerdo con la Constitución, que su marco de acción sea la carta magna para que no peligren la libertad y la seguridad de los habitantes del país”. Cfr. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1986.

⁶⁴ La expresión del Marqués de la Croix dirigida a los súbditos novohispanos opuestos a las reformas borbónicas, ilustra la visión del gobernante: “y me veré precisado a usar del último rigor, o de ejecución Militar contra los que en público, o en secreto hicieren con este motivo, conversaciones, juntas asambleas, corrillos, o discursos de palabra o escrito; pues de una vez para lo venidero deben saber los súbditos del gran Monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno. Cfr. Vicente Riva Palacio, *et al, México a través de los siglos*, 4 Vols., Ballezá y Cía, (s.f.) Vol. II, pp. 841-842

⁶⁵ Rafael Segovia apuntaba ya en 1976 que “No es necesario ser zahorí para saber que la democracia, como régimen político, no está en México, a la vuelta de la esquina” El mismo estudioso señalaba que la explicación no debe buscarse en elementos externos, sino en causas internas: “Partamos, pues, de que la democracia no es algo querido y buscado por aquellos mexicanos que tienen una mediana capacidad para influir sobre la forma adoptada por el poder en México, pues la democracia es una formalización del poder. Quienes consideran imposible su implantación, se apoyan, con sobrada justicia, en la debilidad del Estado, porque éste, alegan, cuanto más débil, con mayor frecuencia se siente obligado a recurrir a violencia extralegal” En “La imposible democracia mexicana”, *Vuelta* No.1, Dic, 1976, p. 27

Por su parte García Cantú, apuntaba:

“¿1976 o 1904? Es lo mismo. Los mexicanos no hemos vivido la democracia sino la dictadura. La historia de nuestro país habrá de revisarse a partir de una premisa: la democracia como simulación. Las dificultades para ejercer en forma mínima algunos deberes, no carecen de semejanza con las caricaturas del aprendizaje” Gastón García Cantú, “A pluma”, *Vuelta* No 1, Dic. 1976, p. 30,

Limitada la oposición a la designación del poder, el momento electoral aparece como la manifestación más importante de la oposición política. Sin embargo, esta acción está en la lógica del presidencialismo, no en la de la democratización que persigue la oposición parlamentaria. Cuando el Ejecutivo tiene las manos libres para convertir su gobierno en una manifestación de autoritarismo, apela al origen electoral del mismo, no al ejercicio supervisado, controlado, limitado de los gobiernos democráticos.

La imposición es el tópico favorito de la oposición al presidencialismo. Imposición del candidato a la presidencia, imposición de los gobernadores, imposición de los diputados y senadores del Congreso Federal.

A despecho de lo dilatado y lo intenso del debate sobre la importancia del equilibrio como el agente que otorga la estabilidad al sistema político democrático, la historiografía prefirió seguir el derrotero que le marcó el discurso gubernamental que tenía como propósito justificar el autoritarismo. Eso explica que el relato de algunos historiadores fuera, fundamentalmente, el desarrollo de una visión sobre el sentido final de los acontecimientos y, no la narración puntual de los equívocos de aquellos gobernantes que se decían defensores de la república, al mismo tiempo, que atentaban contra el equilibrio constitucional.

A manera de conclusión, la historiografía política ha estudiado a quienes han ejercido el poder, así como a quienes a él han aspirado; pero no se ha ocupado de quienes tenían como propósito no la exaltación del poder, sino su limitación.⁶⁶ Desde una perspectiva

⁶⁶ No debe sorprender que, entre los historiadores que se han interesado en el tema, los que más interés han mostrado sean los historiadores del derecho y los constitucionalistas

democrática, gobierno y oposición, son dos caras de una misma moneda y, aunque en la historia de México el énfasis se ha puesto, en términos generales, en la forma que debía adoptar el gobierno, es necesario rescatar la historia de quienes entendieron que el problema no se debía limitar a la organización de un poder absoluto o constitucional, sino que también comprende la necesidad de crear mecanismos y prácticas para controlar el poder.

La historiografía política, en una región en la que abundaron, para el Siglo XIX, experiencias caudillescas y, en el Siglo XX, experiencias dictatoriales y presidenciales, formas ambas de autoritarismo, ha analizado el poder, la forma de alcanzarlo, preservarlo y ampliarlo; no la de limitarlo.⁶⁷ No resulta extraño que, en este contexto, se carezca de una historiografía democrática interesada en el estudio de las causas por las que han fracasado los intentos para limitar al poder.

En la historiografía política de América Latina y de México predominó el estudio del poder entendido desde la perspectiva del gobernante que se atribuyó la función de guía de la sociedad. Es por ello la abundancia, en la historiografía, de figuras victoriosas a las que se les hizo ver como poseedoras de virtudes extraordinarias, pese a que sus

⁶⁷ “La historia de México independiente, en lo que tiene de trascendental, cabe en la biografía de tres presidentes. Santa Anna, Juárez y Díaz. El primero aparece deparado para seguir todos sus vaivenes, merced a su flexibilidad desconcertante, los movimientos contrarios de un período sin orientación; época de anarquía de partidos, de infidencia en los principios, de gobiernos que revolucionan, de ejércitos que se rebelan. Juárez el dictador de bronce, reúne, escogidas, las cualidades de caudillo de la Reforma; tiene la serenidad para el acierto, la tenacidad para la perseverancia, la intolerancia para el triunfo sin concesiones; hace la reforma social, consagra una constitución definitiva, fija la forma de gobierno y encauza la administración. El Gral. Díaz, soldado con temperamento de organizador, hace dos revoluciones para establecer la paz, impone el orden que garantiza el trabajo a que aspiraban los pueblos cansados de revueltas, favorece el desarrollo de la riqueza pública, comunica los extremos del país, pone en movimiento las fuerzas productivas y realiza la obra, ya necesaria y suprema de la unidad nacional” Guadalupe Nava, “Movimientos y conflictos sociales”, en Ma. Teresa Huerta, Concepción Lugo, Rosa Ma. Meyer, Guadalupe Nava, Guillermo de la Peña, Arturo Warman, *Balance y perspectiva de la historiografía social en México*, Tomo II, México Sep-Inah, 1980, p. 345

biografías muestren episodios de la escasa coherencia entre sus postulados y sus acciones.

Para consolidar la transición a la democracia, es conveniente revisar los términos en los que se ha escrito la historia política de México. Historia de vencedores y vencidos; de luchas interminables entre enemigos que recurrieron a las armas para dirimir sus diferencias; no del debate entre mayorías y minorías que expusieron sus ideas para ganarse el favor de la opinión pública. El énfasis de los estudiosos de la formación del Estado nación, fue puesto en el conflicto entre distintas visiones de la organización estatal. Empero dicho Estado, ya organizado, sigue empleando la visión que ofrece la historia tradicional y, no la que se requiere en una sociedad de carácter democrático. Ésta requiere de una visión que ofrezca los elementos y que analice las experiencias en que el gobernante y los gobernados se enfrentaron entre sí porque, la experiencia nos muestra que los únicos vencidos en esta lucha fueron los ciudadanos.

Los historiadores partidistas, interesados en demostrar al lector que cada acción del gobernante, era un paso para alcanzar un objetivo más allá de la historia, no se interesaron en esclarecer si el medio para alcanzarlo había sido o no democrático. Más interesados en la grandeza de los fines que en la legalidad de los medios para alcanzarlos, no resulta casual que los relatos sean maniqueos y que se caracterice a una de las facciones en pugna, como heroica y a la otra como malvada. El proyecto político de quienes a la postre, detentaron el poder fue, objetivo y bien intencionado; como lo describe el relato historiográfico; mientras quienes se opusieron a dicho proyecto y perdieron, se les atribuyó el ser desleales y facciosos. Lo que interesa destacar es que, al

margen de las diferencias partidistas, los partidos coincidían en la conveniencia del poder absoluto.

La historiografía política de México y de América Latina, no ha sido escrita desde el punto de vista de los valores democráticos, sino en defensa del autoritarismo. Por esta razón ha evitado mostrar que el problema político fundamental, no es el de describir las hazañas realizadas para alcanzar el poder a través de la fuerza, sino el de limitarlo y sujetarlo al imperio de la ley. El tránsito de un gobierno autoritario a un gobierno democrático requiere de una visión histórica en la que los héroes cívicos sean tan importantes como los héroes que libraron batallas.⁶⁸

Si la democracia es sinónimo de tolerancia, entonces se requiere para cumplir con la etapa de transición a la democracia, de un tipo de historia que permita comprender cuál ha sido la naturaleza del conflicto político de la historia, a través de la exposición detallada de las razones de las partes en conflicto. Éstas, son numerosas, pero, para el tema de la oposición parlamentaria, interesa señalar que en el fondo de las disputas partidistas, de los proyectos de país de los partidos políticos, ha estado presente el problema de la división de poderes, así como el de la concentración del poder. La contradicción fundamental de la política ha sido el de aceptar a la primera como el principio en el que descansa la vida republicana y, considerar, al mismo tiempo, que por razones de urgencia, es útil prescindir del principio y otorgar al poder Ejecutivo las atribuciones que le permiten ser hegemónico.

⁶⁸ Cfr., Enrique Florescano y Ma. de la Luz Parceró, *Introducción bibliográfica a la historiografía política de México. Siglos XIX y XX*, México, UNAM, 1982

Capítulo II

Los estudios sobre la oposición: un balance

*Grândola, vila morena
Terra da fraternidade
O povo é quem mais ordena
Dentro de ti, ó cidade*

*Dentro de ti, ó cidade
O povo é quem mais ordena
Terra da fraternidade
Grândola, vila morena*

*Em cada esquina um amigo
Em cada rosto igualdade
Grândola, vila morena
Terra da fraternidade*

*Terra da fraternidade
Grândola, vila morena
Em cada rosto igualdade
O povo é quem mais ordena*

*À sombra duma azinheira
Que já não sabia a idade
Jurei ter por companheira
Grândola a tua vontade*

*Grândola a tua vontade
Jurei ter por companheira
À sombra duma azinheira
Que já não sabia a idade*⁶⁹

En la historia política de América Latina el papel y los aportes de la oposición parlamentaria para fortalecer el sistema democrático no han sido valorados cabalmente. Las pugnas naturales entre los individuos, grupos sociales y las tendencias fundamentales de la sociedad han sido interpretadas, por la historiografía política, como conflictos cuya solución ha sido resultado de una voluntad que se impone a ultranza a una resistencia llevada a límites extremos y no como un acuerdo, si bien difícil, entre las partes confrontadas. Esta interpretación muestra que no ha existido consenso para

⁶⁹ “Grândola, vila morena”, del cantautor José Alfonso, fue la señal que el 25 de abril de 1974, en la radio, durante la madrugada, dio inicio a la Revolución de los Claveles, y se constituiría en un himno popular de la transición a la democracia en Portugal. Su letra es una alabanza a las elocuentes virtudes cívicas de los habitantes del pequeño poblado de Grândola.

establecer reglas de convivencia aceptadas por todos los adversarios y, en este contexto, la oposición parlamentaria ha sido vista como un recurso poco eficaz para defender lo que se considera intereses legítimos.

La historia de los dos siglos de vida independiente de la región en general, así como la de México en particular, ha sido interpretada como la de dos fuerzas en pugna, dos razones o dos sin razones que sólo toman un respiro momentáneo para volver a enfrentarse con mayor vigor. El énfasis historiográfico en los procesos revolucionarios, de independencia, reforma y la revolución de 1910, así como sus pactos fundacionales, las Constituciones de 1824, la de 1857 y la de 1917, muestran la necesidad de analizar las razones por las que el sistema político democrático ha tenido tantos obstáculos para establecerse y ser reconocido como el mejor instrumento para solucionar el conflicto político y social.

Hoy, ante la crisis del sistema presidencialista, es conveniente insistir en que las reglas democráticas para solucionar el natural conflicto, no son un engaño producido por intereses ocultos, sino una fórmula que garantiza, a las partes en conflicto, la oportunidad para buscar una solución negociada. El Estado de derecho, así llamado por los legistas alemanes, tiene como principal rasgo el evitar soluciones de fuerza.

Una de las vías, la que se propone analizar en esta investigación, es la de destacar el papel de la oposición parlamentaria como el instrumento que otorga estabilidad y confianza a la vida política. Si no se entiende que la oposición representa la mejor válvula de seguridad para el sistema, no se entiende el significado de los *checks and balances* de los que habla la teoría democrática.

La oposición, descubrimiento de la democracia moderna y rasgo característico de la democracia contemporánea, no puede ser definida en términos teóricos porque forma parte del funcionamiento de la democracia; es uno de los instrumentos que permite que la teórica división de poderes se produzca en los hechos; es la herramienta que impide la tiranía de la mayoría y que evita la corrupción del gobierno. Sin oposición, la democracia sería como cualquier otro régimen que justifica la concentración del poder y los excesos de éste.

Quienes encarnan la oposición, deben tener una clara visión de su doble función. Por una parte, la sustantiva para la totalidad de la sociedad, deben vigilar los intereses de la colectividad en su conjunto y, por la otra, la de defender el programa del partido político que representan. Ambas partes no son contradictorias, sino complementarias.

Por ser el Congreso el espacio natural de la oposición, quienes en él están representados deben compartir la visión de la democracia como una forma de gobierno que debe ser vigilada constantemente y que, uno de sus peligros, es que el gobierno de la mayoría se corrompa y se convierta en tiránico. Sin este valor compartido, la acción de la mayoría corre el riesgo de convertirse en la antítesis de la libertad y la tolerancia. Para evitar tal peligro, la democracia contemporánea exalta el papel de la oposición y ve en ella y en sus acciones, el termómetro con el que se mide el vigor del sistema político

El Congreso, teóricamente, está diseñado para cumplir dos funciones, la de legislar y la de fiscalizar la acción del Ejecutivo en sus distintas y complejas ramas. Vigila la acción gubernamental con el celo de quien sabe que va en ello la salud pública y la seguridad de los ciudadanos. Éstos, en un régimen presidencial en el que tanto el Legislativo como

el Ejecutivo son electos directamente por los ciudadanos, se cuidan de otorgar a un mismo partido político toda la representación, pues saben que la división de poderes sólo está garantizada si el propio poder Legislativo está dividido.

La vigilancia se refiere, en primer lugar, a las garantías individuales, garantías frente al Estado y, en segundo lugar, a impedir la corrupción, tanto del sistema, la más grave, como la representada por el enriquecimiento personal, tanto del titular del Ejecutivo, como de los numerosos funcionarios que desempeñan las funciones de gobierno. Respecto a las garantías individuales, éstas deben ser definidas como los instrumentos que los propios ciudadanos se han dado para evitar que el gobierno atente contra ellos.

La seguridad se refiere, en teoría política, no a las amenazas que puede representar cualquier delincuente, sino a la amenaza que representa el poder público. Es en este contexto que la oposición se entiende como la parte fundamental de los pesos y los contrapesos de los que habla la teoría política democrática. Pesos y contrapesos para impedir, por una parte, la parálisis gubernamental y, por la otra, que los poderes se asocien entre sí para actuar conjuntamente contra los ciudadanos.

Los estudiosos de la ciencia política comparada, para explicar la difícil implantación de la democracia en América Latina han señalado a lo largo del último medio siglo, que uno de los obstáculos, lo representa la impronta colonial que mostrando su capacidad de adaptación, ha permitido que el autoritarismo perviva como el rasgo principal de la cultura política de los países de la región. Dichos estudiosos afirman que mientras en la vertiente anglosajona de América la tradición se vinculaba a formas políticas en las que el individuo cumplía una función fundamental en el sistema democrático, en el caso de

Hispanoamérica siguieron prevaleciendo las formas feudales en las que el súbdito, no el ciudadano, era la pieza fundamental.

El argumento del obstáculo que representa la tradición autoritaria se convirtió, a partir de la teoría de la modernización, en un tópico al que frecuentemente aluden, tanto los círculos académicos, como los más amplios de la opinión pública. Sin embargo, el mencionado argumento, pese a la frecuencia con la que se le invoca, no por repetido, puede ser considerado una explicación satisfactoria para la pregunta de por qué, una vez establecido el sistema democrático en vastas porciones de la geografía, por ejemplo, España, con una misma tradición, en otras regiones, como la propia Latinoamérica, sigue siendo una meta a lograr. La diferencia de desarrollo entre dos sociedades con una misma matriz política y cultural, relativiza la importancia de ésta como obstáculo para la democracia y coloca al analista en posición de buscar otro tipo de explicación.

Las diferencias que el tópico pondera, entre una sociedad democrática y una autoritaria, aluden al elemento religioso, protestantes y católicos; a la resistencia al cambio y a la promoción de la innovación, etc. Empero, estos elementos ofrecen una visión segmentada de lo que es un problema integral, mismo que descansa en buena medida en la perspectiva que las sociedades democráticas o en transición a la democracia, tienen del poder, de los efectos que provoca en quienes lo detentan, así como sobre la amenaza o protección que éste representa para la seguridad y la felicidad de los individuos.

La democracia contemporánea tiene una desconfianza innata en el poder, más aun cuando este tiene inequívocos rasgos autoritarios, misma que explica el énfasis en las garantías individuales, en la de considerar los derechos humanos como anteriores a

cualquier forma estatal, en la periodicidad de las elecciones, en la división de poderes y en la vigilancia que tanto éstos como los propios ciudadanos, ejercen sobre los distintos niveles de gobierno. Todos estos elementos, considerados reglas de la democracia, tienen su fundamento en los efectos perniciosos que provoca el ejercicio del poder. Otro elemento más, que es precisamente el que se aborda en la presente investigación, es el de la función de la oposición como un elemento de contención a la arbitrariedad, tanto del gobernante en turno, como de la arbitrariedad de la mayoría.

En esta investigación sostengo que la visión paternalista, proteccionista, del poder, como elemento al que se debe respetar y obedecer, antes que desconfiar y temer, revela una actitud enteramente distinta a la visión democrática que ve en el poder, es decir, en el gobierno, un elemento que debe ser vigilado y controlado en forma permanente por el peligro, tanto real como potencial, que representa para la seguridad y la felicidad de los individuos.

Asimismo sostengo que la Constitución, para los países emergentes, tiene una doble finalidad. Por una parte, la de asegurar la independencia contra las viejas y nuevas metrópolis y, por la otra, la de asegurar las garantías del ciudadano frente al gobierno. En el caso mexicano, como se verá, el objetivo de asegurar la independencia, fue considerado el bien supremo, mientras el de asegurar la libertad de los ciudadanos, no se consideró un asunto importante.

La problemática esbozada en el párrafo anterior, es analizada en el cuerpo de la investigación, mediante lo que en ella se denomina Constitución Histórica, es decir, aquella organización que ha sido decantada por la tradición y que marca el tipo de

relación, en la época colonial, entre el gobernante, el rey y sus súbditos. Así como la relación, en la etapa de país independiente, entre el presidente de la república y el ciudadano.

La tensión entre la constitución histórica y la constitución política, obedece, por una parte, a la tradición, sostén del *statu quo* y, por la otra, a los principios de la constitución política, mismos que responden a un diseño realizado con el propósito de dar un nuevo cauce a la sociedad. Dicha tensión aparece como constante en la historia política de los países latinoamericanos, y ella resalta las contradicciones entre la defensa de los intereses creados y el propósito de quienes, desean modificarlos, por considerarlos opuestos al interés general.

En el texto, también sostengo que, en el caso de la región latinoamericana, fue la independencia, no la libertad, el objetivo que persiguió la sociedad en su conjunto. El equívoco que sirve para confundir estos dos elementos de naturaleza distinta, consiste en que la independencia se refiere a una entidad colectiva y, la libertad se refiere a la relación entre el individuo y el gobierno. Lo anterior, permite que se atente contra la libertad, invocando a la independencia como la condición necesaria para que los individuos puedan ser libres.

De acuerdo al discurso político del siglo XIX, así como el del siglo XX, el objetivo supremo del gobierno era garantizar la independencia política; eliminar el control metropolitano. Este fue el propósito declarado y por eso se consideró que las demandas de libertad eran el preludio de la anarquía y, por eso, durante buena parte del siglo del progreso la independencia se sobrepuso a la libertad. El uso discursivo de una y otra, las

convirtió en sinónimos y la ciudadanía, en términos generales, aceptó que el problema político fundamental, el de la relación entre el ciudadano y el gobierno, fuera considerado subsidiario del de la independencia política. En otras palabras, la independencia no la libertad fue el tema que apasionó a las generaciones decimonónicas, del mismo modo que, ya en el siglo XX, el tema del desarrollo social y económico prevaleció, sobre el de la libertad del individuo frente al gobierno.

Las sociedades hispanoamericanas, entre ellas la mexicana, si bien se liberaron en el siglo XIX del yugo colonial, aceptaron dócilmente, la nueva sujeción a la oligarquía; ésta, tan desinteresada como la colonial, en el bienestar de los súbditos y de los ciudadanos.

Los estudios de la oposición en la ciencia política comparada.

Los grandes debates de la ciencia política comparada sobre los obstáculos para la implantación de la democracia en América Latina, pueden agruparse alrededor de la función que desempeña la oposición para establecer la democracia. En el relativamente reciente debate sobre las olas de la democracia, la opinión pública internacional, así como los organismos internacionales, no la oposición parlamentaria, fueron considerados los elementos que lograrían vencer los desafíos que las propias sociedades nacionales no habían podido lograr en dos siglos de vida independiente. En el debate actual sobre la crisis del presidencialismo, por vez primera en nuestra historia política, la función de la oposición es considerada fundamental, sin embargo, no deja de ser considerada un obstáculo para las reformas y no como una vía que ofrece estabilidad.

Es necesario señalar que el tema de la oposición y el de la sociedad civil, son complementarios, puesto que sólo una sociedad civil fuerte, es decir, conciente de que las garantías a sus derechos están en la base de la convivencia, puede promover una oposición parlamentaria efectiva.

Entre los estudiosos de la política comparada, como Palombara; Pye; y Verba, entre otros, el tópico de los años sesenta del siglo pasado fue el del distinto desarrollo de los países democráticos y los autoritarios⁷⁰. Otro tópico, igualmente exitoso fue, dos décadas más tarde, el de las transiciones a la democracia⁷¹. El debate actual trata del diseño constitucional del parlamentarismo y del presidencialismo.⁷² De particular importancia es el diseño constitucional mexicano que otorga a la figura presidencial poderes ilimitados, mismos que, no es casual, ofrecen obstáculos para el funcionamiento del sistema democrático.

En los tres tópicos mencionados, mismos que corresponden a tres etapas de los estudiosos de la ciencia política comparada, el énfasis se puso en la conducta de los actores; se privilegiaron los aspectos conductistas y se marginaron los aspectos históricos. Esto fue así por la revolución académica que se produjo al final de la segunda guerra mundial y por el interés que tenían los Estados Unidos, en su calidad de potencia mundial, de conocer el desarrollo político de las distintas áreas del mundo.

⁷⁰ Almond y Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica, 1970 y la bibliografía especializada.

⁷¹ Véase Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, Compiladores, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1986 y Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994

⁷² Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *Las crisis del presidencialismo, 2. El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Editorial, 1997; Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo I. Perspectivas contemporáneas*, Madrid, Alianza Editorial, 1998; José Antonio Crespo, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Cuadernos de Metapolítica; 2006

La importancia de estos estudios está fuera de discusión; su contribución al debate sobre los obstáculos para la implantación de la democracia es sustantiva; sin embargo, al enfocar la democracia como una cuestión de procedimientos, aspectos fundamentales como la cultura y la historia, tal vez por obvios, fueron dejados al margen. Por ejemplo, las ideas en las que descansa la tolerancia, el respeto a la minoría, la explicación de los efectos corruptores del poder, así como las que atribuyen a la minoría una función fundamental para la preservación de la democracia, no fueron consideradas.

La persistencia del autoritarismo tanto en países industriales como en países agrícolas mostró que este fenómeno no podía ser explicado como característico de una etapa de desarrollo específico, sino que debía ser explicado apelando a la distinta tradición política. Empero, a ésta no se le explicó, no se dio razón de ella, sino se le consideró una especie de pecado original de los países no anglosajones.

La cuestión fundamental radica en los obstáculos que para la solución democrática del conflicto político tienen los regímenes autoritarios. En el debate actual, interesado en la estabilidad y la gobernabilidad, el acento no debe ser puesto en qué tipo de régimen, parlamentario o presidencial, ofrece menos obstáculos para las reformas del Estado; el asunto toral, tanto en el régimen parlamentario, como en el régimen presidencial, así como en un régimen mixto, es el del control que, en los tres tipos de régimen, tiene el poder Legislativo sobre el Ejecutivo; así como el papel que en el mencionado control tienen las minorías.

Por otra parte, al observador le resulta difícil explicar como las ciencias sociales puedan

manejar paradigmas antagónicos en tan cortos periodos de tiempo. La dialéctica autoritarismo-democracia, semejante a la de reformismo y revolución ocurrida en la segunda mitad del siglo XX, muestra que el debate político en los países de la América Latina requiere estudios sobre su cultura política que trasciendan los estereotipos utilizados en otras etapas de la historia regional que atribuían a factores como la raza y la idiosincrasia latina, una vocación por regímenes opuestos a la democracia.

La noción de larga duración, de la historiografía francesa desarrollada por la escuela de los Annales, generalmente se ha aplicado a fenómenos económicos, mientras que, para los fenómenos políticos, la noción que se ha empleado, es la evenencial que se refiere a la coyuntura, a los acontecimientos. Este enfoque, privilegia los constantes vaivenes, favorece los intereses de los políticos interesados en mostrar a la opinión pública que los cambios son inmediatos y que basta cambiar los nombres para que las expectativas de cambio se vean satisfechas.

Un análisis de los elementos que componen la estructura política del régimen democrático muestra que, uno de estos, es el de la relación horizontal entre gobernantes y gobernados, entre los que mandan y los que obedecen, entre los propietarios y los desposeídos. Esta relación provoca un continuo enfrentamiento que se expresa a través de los dos grandes temas de la historia política en nuestra región; el que enfatiza la importancia de la función del gobernante y justifica la ampliación de sus atribuciones sobre las que los gobernados no ejercen ningún control, el segundo tema, es el de las escasas ocasiones en que estos han intentado limitar el poder de aquel.

Los textos clásicos de la política, de Grecia y Roma: Aristóteles, Platón, Cicerón y Tito Livio, referencias obligadas para los estudiosos de la política, ofrecen abundantes ejemplos de una lucha, que trasciende espacios geográficos y temporales, para impedir que quien gobierne se perpetúe en el poder y obtenga beneficios que los gobernados consideran ilegítimos; en otras palabras, ejemplos sobre el abuso del poder y de los esfuerzos de la comunidad para resistirlo.

Las palabras de Montesquieu sobre Roma ilustran la naturaleza del conflicto político.⁷³

La atención se ha centrado en el diseño constitucional y las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo; pero no se ha estudiado la forma en la que opera la oposición parlamentaria, para diferenciarla de la oposición extralegal, en el régimen presidencial mexicano.

Si bien son varios y bien conocidos los textos que investigan el desempeño de la oposición en el régimen parlamentario, así como la larga historia de lucha que dieron los parlamentarios ingleses y franceses, para imponerle al rey límites para la acción política; menos estudiado es el caso de la oposición en el régimen presidencialista; los textos que la estudian, generalmente se limitan al análisis teórico sobre la división de poderes y, a partir de éste, se supone que su actividad es legítima y debe ser reconocida por el gobierno.

⁷³ “Mientras Roma conquistaba el mundo, sostenía dentro de sus muros una guerra oculta; era como el fuego de un volcán, que sale tan pronto como una materia cualquiera viene a aumentar su fermentación. Después de la expulsión de los reyes, el Gobierno convirtióse en aristocrático; las familias patricias monopolizaban todas las magistraturas, todas las dignidades, y, por consiguiente, todos los honores militares y civiles”. Montesquieu, *Grandeza y decadencia de los Romanos*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1942, p. 52

La función de vigilancia y control, que en el régimen parlamentario, ejerce el Parlamento sobre el Ejecutivo, así como la defensa de los intereses de la minoría, son los dos propósitos que definen a la oposición. Es el ejercicio, realizado en función de la tarea de fiscalización, lo que convierte a la oposición parlamentaria en un garante para evitar que un poder domine a los dos restantes y que la mayoría aplaste a la minoría. La oposición no es un obstáculo para frenar todas las iniciativas gubernamentales, sino únicamente para frenar las iniciativas sin control; no todas las iniciativas del Ejecutivo son obstaculizadas, sólo aquellas en las que el Congreso no tiene control.

En esta investigación se sostiene que el estudio de la oposición en el régimen presidencialista no puede limitarse sólo a la competencia entre partidos políticos, a la puja entre los representantes de los partidos en las dos Cámaras del Congreso, ni a la lucha entre éste y el poder Ejecutivo, sino que debe contemplar la lucha de la sociedad en su conjunto para defenderse del gobierno todo, no sólo de uno de sus poderes.

El diseño constitucional y los aspectos procedimentales no son, cuestiones que abarquen el amplio espectro de lo que se entiende por democracia contemporánea. Ésta requiere ser analizada en forma integral, es decir, mediante el examen de los dos aspectos mencionados, así como el de las ideas en las que descansa la noción de democracia, tales como la importancia que ésta le da a la opinión pública, a la cuestión antropológica sobre la naturaleza del hombre; los cambios que se producen en quien gobierna y, un aspecto, ahora poco estudiado, es el de las ideas que son preludeo para la acción. En síntesis, se requiere de una visión integral que contemple, valores, procedimientos, *checks and balances*, así como que analice la historia de los países de la región.

Los estudios de la ciencia política a lo largo del último medio siglo han realizado importantes aportaciones, pero ninguno de ellos puso mayor énfasis, en distinguir las características de la oposición en un régimen parlamentario y en un régimen presidencial; así como tampoco en la concepción que sobre el poder y la forma de ejercerlo tienen ambos regímenes. Los ejercicios comparativos han centrado su interés en los problemas que se derivan de la forma de elección de ambos poderes, pero no han abordado el punto relativo a la forma de entender la relación entre el poder y los ciudadanos.

Las modas académicas que siguieron cercanamente al interés geoestratégico que dominó durante las distintas etapas de la guerra fría, provocaron que el debate sobre la forma de transitar del autoritarismo hacia un régimen democrático, siguiera caminos que tenían como objetivo ganar la carrera al comunismo o alcanzar, a la brevedad, el desarrollo económico. Sin embargo, los problemas de establecer un sistema democrático sólido fueron abordados sólo en la etapa final de la mencionada guerra.

En la región de América Latina los casi cincuenta años que duró el conflicto bipolar, fueron años oscuros para la vida democrática. Las vicisitudes de ésta, al igual que en la década de los años treinta, cuando por la crisis económica se vivió un largo ciclo de gobiernos dictatoriales, sirvieron para que amplios sectores de la opinión pública nacional e internacional aceptaran como verdad el cliché de la vocación autoritaria de la sociedad latinoamericana.

El interés académico por la vida política, antes del surgimiento de la profesionalización de los estudiosos de la política, tradicionalmente se expresó mediante estudios que

anteponían el deber ser, al ser. Sólo hasta la aparición de la política comparada, el ser y sus manifestaciones empíricas, se antepusieron a consideraciones de carácter moral. El giro se produjo cuando, en el contexto del conflicto que enfrentó al sistema capitalista y al socialista, se requirieron estudios que trascendieran las fuertes posturas ideológicas que permeaban, por igual, el debate político y el académico.

El estudioso José Antonio Maravall en su acucioso examen de la literatura política española del siglo XVII, señaló que uno de los rasgos de dicha literatura había sido su apartamiento de la Universidad.⁷⁴ Este alejamiento lo constató el profesor Maravall por la ausencia de profesores entre los autores que publicaron textos sobre el tema. La escasa cantidad de profesores, afirma el estudioso, contrasta con “funcionarios en amplio sentido, servidores de la organización estatal que exponen su experiencia, secretarios, abogados, regidores, auditores, militares, embajadores, expertos en los problemas de la vida social, que escriben de política porque están en relación y la conocen prácticamente”⁷⁵ En la hora actual, los académicos mexicanos han cubierto esa asignatura pendiente desde la vida colonial y han realizado varias e importantes investigaciones sobre los rasgos de la vida política contemporánea. Pareciera, de unos años a esta parte, que la academia mexicana cumple con esmero una función crítica y analiza con rigor las distintas etapas por las que ha pasado la democracia en nuestro país.

La distancia que existe entre la Universidad que describió Maravall y la Universidad actual muestra que atrás quedaron esos años en los que, tanto en la metrópoli como en

⁷⁴ La separación entre la Universidad y la vida real de la sociedad en la decadencia de la Escolástica es un fenómeno que reiteradamente se ha tratado” José Antonio Maravall, *op. cit.* p. 29

⁷⁵ *Ibid.* p. 30

los territorios novohispanos, su Universidad Pontificia no se interesara por los males que provocaba el poder y que éstos no fuesen un objeto privilegiado de estudio. Lo que sorprende, en este contexto, es el hecho de que nuestra comunidad académica, en la actualidad, no se ocupe de estudiar las raíces de la oposición y que no vea en ésta un problema significativo para la vida política. Pareciera, como algunos autores sostienen, que la democracia ha estado entre nosotros desde hace varias décadas y muchos no lo habían advertido.⁷⁶

El énfasis de los estudiosos se pone en dos fenómenos. El primero, de carácter exógeno, fue el proceso democratizador de carácter mundial y, el segundo, de carácter endógeno, nacional, consistió en las reformas electorales que se produjeron a partir de 1977, mismas que permitieron un avance sustantivo en la remoción de obstáculos que impedían la democracia en nuestro país.

En nuestra época, las publicaciones del medio académico, se han volcado al estudio de la historia política; ya no viven el alejamiento semejante al descrito por Maravall para la España del siglo XVII. Empero lo escaso de las investigaciones sobre el tema de la oposición parlamentaria, así como lo poco dados que son los miembros de la clase política que se han desempeñado como diputados o senadores a dejar registro escrito de sus opiniones mediante crónicas y memorias, a lo que se añade lo escaso del número de políticos que se retiran a la vida privada y reflexionan sobre sus actuación, permite señalar que el fenómeno de la oposición ha tenido poco interés, tanto para la opinión pública en general, como para la opinión especializada en la política.

⁷⁶ Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partido y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2009, p.III.

La cultura política en nuestro medio no reconoce como uno de los grandes problemas nacionales, la función de la oposición parlamentaria o, mejor dicho, la falta de oposición parlamentaria. Es lamentable que cuando se habla del cambio de cultura política, por oposición se entienda principalmente la ineficaz lucha de quienes objetan la práctica bochornosa del mayoriteo y que ésta convierta los debates en retórica sin sustancia. En el acontecer cotidiano del debate parlamentario, la opinión pública, no se interesa en la cuestión de fondo sobre lo que representa la oposición y las dificultades que ésta tiene en un régimen como el nuestro y, más que enfocar su atención en cuestiones de fondo, es decir, de control sobre las iniciativas del Ejecutivo local o federal, observa el debate en función de una lucha ideológica entre rivalidades históricas.

Lo que se creyó la aurora de la democracia durante el inicio de las transiciones desde regímenes autoritarios, rápidamente se transformó en un sentimiento de frustración, semejante al que en los años sesenta del siglo pasado, ocurrió con el anhelo de industrialización que devino en el análisis de expectativas frustradas. De unos años a esta parte, en América Latina se vive un sentimiento análogo; éste podría dar lugar a un examen de la democracia como experiencia frustrada y para evitar esto, resulta necesario analizar si dicha frustración es o no resultado de falsas expectativas sobre el desempeño de la oposición parlamentaria. La competencia política no se ha entendido como propuesta de quién representa una opción democrática, sino por quién representa la mejor opción para el bienestar.

También resulta necesaria una revisión crítica del papel desempeñado por los partidos políticos de izquierda, únicos que han estado en la oposición y que pretenden, además, de competir por el poder, competir por la modificación del sistema político. Empero, el

conjunto de partidos del espectro político, reproducen a escala el sistema presidencialista. El conflicto entre el consejo y los órganos de dirección, presidente o secretario, se resuelve en la mayor parte de los casos de acuerdo al derecho de preeminencia que tienen las figuras individuales de autoridad. El presidente del partido o el secretario general del mismo, no los órganos colectivos, representan a la instancia que decide cómo y cuándo y bajo qué directrices actuar.

El fenómeno de la transición ha sido roturado por los politólogos como un campo exclusivo; sin embargo, quienes se ocupan de la historia constitucional reclaman que tienen el mismo derecho que los politólogos para cultivarlo de manera distinta. La clase política, por su parte, considera que la transición marca un parteaguas entre una democracia limitada, para nombrarla mediante un eufemismo y una democracia plena.

En esos años, tres fueron los tipos de argumentos empleados para explicar las causas por las que la democracia no ha rendido sus frutos en América Latina. Uno de éstos era el de la corrupción de la clase gobernante. Otro, era el de la incapacidad para establecer un régimen democrático, ya por la inmadurez del pueblo, ya por el desinterés de los gobernantes. Un tercer argumento consideró que el mayor obstáculo para la democracia había sido el apoyo ofrecido por los Estados Unidos, y los países occidentales a las dictaduras del Caribe entre 1930 y 1960, así como a las dictaduras de seguridad nacional, entre 1966 y 1980. En el Cono Sur, principalmente sirvió para explicar que el obstáculo para el funcionamiento pleno de la democracia no era endógeno, sino principalmente exógeno. Sin embargo, los tres tipos de explicación muestran las dificultades para que la democracia pueda hacerse efectiva en nuestro medio.

Entre los argumentos señalados es fácil advertir contradicciones. Una, tal vez la más elemental, es que la corrupción es un fenómeno común a todo tipo de régimen; no sólo en el democrático. El régimen democrático, es el único que establece reglas para castigar la corrupción gubernamental.

El segundo argumento, según el cual, son las causas endógenas, cobijadas por el rubro común del imperialismo, las que obstaculizan la instalación de la democracia, supone que el pueblo estaba maduro y que la oligarquía tomaba partido a favor de la democracia. En los hechos, eso significaría aceptar que en países dominados frecuentemente por dictaduras, por ejemplo, Nicaragua, República Dominicana, Haití, para mencionar sólo los del área circuncaribe, operaba ya un sistema democrático. Pocos estudiosos estarán de acuerdo con esta temeraria tesis que contradice la evidencia empírica estudiada por sociólogos, politólogos e historiadores. Desechados estos dos argumentos, queda sólo la explicación para las causas por las que la democracia no logró establecerse; es que los gobiernos si bien formalmente cubrían los requisitos, cumplían los procedimientos electorales, no existían, en cambio, los mecanismos que sólo la división de poderes establece, para impedir el imperio de la arbitrariedad.

Queda así como cuestión única la discusión de lo que se entiende por democracia en un régimen presidencialista; no como reflexión teórica, cuestiones de principios, de teoría, sino de la práctica política.

El tema de la comparación entre regímenes parlamentarios y presidencialistas no ha sido desarrollado con el mismo vigor que el que compara la democracia y la dictadura. Aquí se considera que una vía para explicar la precariedad de la democracia en nuestro

medio, precariedad que se demuestra por la facilidad con la que los regímenes democráticos son desplazados por los atentados golpistas y por las presiones del exterior, es que la opinión pública no ha sido suficientemente sensibilizada para entender la oposición parlamentaria como uno de los elementos que facilitan la correcta operación del sistema político.

Los estudios de la oposición: el origen desarrollista

Aquel ejército de teóricos sociales que tras las primeras décadas de la segunda guerra mundial se aventuraron en la tarea “modernizadora” de la economía, la política y la cultura en las sociedades en “vías de desarrollo”, estuvieron imbuidos profundamente en ese espíritu redentor tan típicamente estadounidense. Estos intelectuales consagraron su vida y obra a la interpretación del cambio en las sociedades emergentes de la posguerra, para mostrar la luz, nítida y deslumbrante, a los países atrasados en Asia, África, América Latina, y aún mejor, a los países devastados durante el conflicto bélico, con un fervor semejante al de quinientos años atrás, durante la conquista de América, cuando los frailes de las órdenes mendicantes se consagraron a la tarea estoica de llevar el cristianismo a la población del “Nuevo mundo”.

Los tópicos más candentes del estudio del cambio (industrialización, educación, urbanización, democratización), fueron abordados por estos paladines de la teoría social con optimismo y omnipotencia intelectual tales que, para bien o para mal, marcaron a fuego las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo XX. Entusiasmados con el marco teórico del estructural funcionalismo elaborado por Talcott Parsons, quien había emprendido una nueva gran batalla para afianzar la unidad de las ciencias sociales: “Los

académicos de los años cincuenta y sesenta enfrentaban el reto de predecir en qué forma aquellas nuevas naciones en vías de desarrollo accederían a la modernidad”.⁷⁷

A diferencia de los días que corren, en el nivel epistémico no había confusiones ni titubeos. Danilo Zolo, siguiendo la formulación de David Easton y Jünger Falter, describe el programa de esta ciencia política, la desarrollista, en cinco puntos: 1) explicación y previsión con base en leyes generales; 2) verificabilidad empírica y objetividad; 3) cuantificación y medición; 4) sistematicidad y acumulatividad; 5) avaloratividad.⁷⁸ Así, la meta era “desarrollar” la “ciencia” política a imagen y semejanza del vecino próspero: las ciencias naturales. El desarrollismo era, pues, en el ámbito académico, un tren en marcha y los redentores tenían los recursos abundantes para semejante empresa, tanto en el ámbito estatal como en el sector privado, una combinación vital en el proceso de investigación con la que ningún país latinoamericano hubiera siquiera soñado alcanzar. En este sentido, nadie mejor que un representante experimentado de la Fundación Ford para hacer un balance de aquellos años:

En una evaluación de la productividad intelectual de estas décadas Francis X. Sutton (1982), ejecutivo de la Fundación Ford desde 1954, aludió a “aquella exultante expansión del saber internacional que ha constituido uno de los grandes triunfos académicos de nuestra época”. Como resultado de estos esfuerzos, puntualiza, “el mundo académico se ha convertido en una gigantesca bodega de lo que otrora fueran los nichos de especialización dispersos en todo este país, lo cual dio por resultado la proliferación de trabajos intelectuales sobre sitios remotos”.⁷⁹

En este contexto es que surgieron los estudios de la oposición. Los estudios desarrollistas estaban avocados en primera instancia hacia el cambio económico,

⁷⁷ Gabriel Almond, “El desarrollo del desarrollo político”; en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 1999 (Sección de Obras de Administración Pública/ Serie de Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, p.299

⁷⁸ Daniel Zolo, “La tragedia de la ciencia política”, en *Metapolítica*, núm. 49, septiembre-octubre, México, 2006. Tomado de <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/La%20tragedia%20de%20la%20ciencia%20politica.pdf>, el 15 de julio de 2010.

⁷⁹ Gabriel Almond, *op. cit.*, p. 300.

tecnológico, industrial, cultural, pero ello no estaba desligado del ámbito político, puesto que precisamente se concebía que el afianzamiento de la democracia estaba estrechamente relacionado con el progreso y bienestar material que las sociedades desarrolladas habían alcanzado.

Así, el primer estudio en el campo de la oposición, que a la postre se convertiría en el clásico por excelencia, fue el trabajo coordinado por Robert Dahl sobre las oposiciones políticas en las democracias occidentales (1966).⁸⁰ Se trata de un conjunto de estudios en clave comparativa sobre la oposición política en Gran Bretaña, Estados Unidos, Holanda, Suecia, Francia e Italia, articulados por algunos textos de pretensiones teóricas en donde Dahl establece las coordenadas teórico-metodológicas y el programa de los siguientes años (“Prefacio”, “Algunas explicaciones” y “Epílogo”). Antes de avanzar en el recuento de la literatura de la oposición analicemos en este estudio señero la definición, el planteamiento teórico-metodológico y el balance de los resultados.

En una revisión del concepto de oposición que realizaron Brack y Weinblum (2009) se argumentó que “la literatura sobre la oposición ha desatendido muchas dimensiones, actores y tipos de relaciones a través de tres tendencias: una definición normativa de la oposición y sus roles; una definición restringida de los actores vistos como actores de oposición; y finalmente una definición reducida del locus de oposición que usualmente es estudiado.”⁸¹ Estas críticas, como se podrá notar, se refieren básicamente a la

⁸⁰ Robert Dahl, (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven & London, 1966.

⁸¹ Nathalie Brack, y Sharon Weinblum, "What do we mean by "political opposition": a theoretical perspective", conferencia presentada en el marco de European Consortium for Political Research, en la Universidad de Postdam, septiembre 2009, texto tomado de: http://www.sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_membres/brack-nathalie/fichiers/brack-nathalie-

definición operacional de la oposición que tiene su origen en el modelo ideal que los desarrollistas extraen de la historia inglesa, entiéndase: oposición es el partido, usualmente minoritario, que, en el Parlamento, establece una actitud crítica frente a las políticas del gobierno y se preocupa por preparar un programa de gobierno alternativo, por lo cual es respetuoso de las reglas del juego puesto que comparte los valores esenciales de la democracia con los representantes del gobierno. Esta fue, con algunas variaciones, la noción de oposición adjetivada a menudo como “política”, “legal” o “leal” que imperó en el común de los estudios de la materia y que se convirtió en un modelo ideal que la ciencia política norteamericana exportó hacia el mundo entero. Dicha noción no negó que podía haber varios tipos de oposición, incluso en las democracias occidentales, pero lo más conveniente, el ideal al que debían aspirar todas las democracias, era institucionalizar una oposición al estilo inglés, “with capital ‘O’”, como refería el texto de Allen Potter en el libro. Ésta idea de oposición institucionalizada, en efecto, tiene su origen en el primer estudio coordinado por Dahl, a pesar de que en el prefacio nuestro autor busca establecer una definición sumamente abstracta:

Supongamos que A determina la conducta de algunos aspectos del gobierno de un sistema político en particular durante algún intervalo. No es necesario especificar exactamente el intervalo, puede ser un período en el pasado, el año que viene, etc. Supongamos que durante este intervalo B no puede determinar la conducta del gobierno, y B se opone a la conducta del gobierno de A. Entonces B es lo que nosotros nos referimos como "una oposición". Tengamos en cuenta que durante algún intervalo diferente, B podría determinar la conducta del gobierno, y A estaría "en la oposición." Por lo tanto, ese es el papel de oposición que nos interesa, estamos reocupados por A y B sólo en la medida en que desempeñan esa función de diferentes maneras.⁸²

En este esquema, no hay cabida a toda una gama de tipos de oposiciones que siguen siendo “leales” pero no tienen la fuerza suficiente para ejercer una oposición abierta y

[publication16.pdf](#) , el 16 de julio de 2010, este texto y todas las traducciones del inglés al español que siguen son de nuestra autoría.

⁸² Robert A. Dahl, (ed.), "Preface", en *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven & London, 1966, p. XVI.

frontal, y a menudo no es el objetivo principal, por ejemplo la oposición consensual, que sin abandonar su posición crítica puede colaborar estrechamente con el gobierno. De hecho con la frase, *Por lo tanto, ese es el papel de oposición que nos interesa...* Dahl acepta implícitamente que existen varios tipos de oposición, por ejemplo la oposición “desleal” o incluso pudieran ser los movimientos sociales; pero ninguno de ellos correspondía al *interés* central en su estudio, debido a que, en éste, se concibe a la oposición “leal”, parlamentaria, como el nivel más avanzado de todas las oposiciones, la cumbre del desarrollo institucional de la oposición en el sistema político, puesto que se ha institucionalizado en el primer nivel del sistema político, en el Parlamento, y en este sentido, siguiendo la analogía biológica, el sistema democrático de occidente, es concebido como superior al sistema totalitario, porque ha *institucionalizado* una oposición que cumple la función de liberar la tensión del sistema político, y así, de autorregularse, a diferencia del sistema totalitario que tendrá que echar mano del aparato represivo para mantener el orden.⁸³

Los desarrollistas, y por ende los estudios de la oposición, hicieron de la comparación más que un método privilegiado su *modus operandi*, y así se constituyó en una herramienta que permitió abordar las realidades más disímiles, o al menos así lo creyeron; después de todo, se trataba de estudiar un solo fenómeno en distintas sociedades.

Las empresas más importantes del desarrollismo político fueron de naturaleza comparativa, el ejemplo más concreto lo representa la obra colectiva *Political*

⁸³ Cfr. Gabriel Almond, y G. Bingham Powell, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

Development Series (1961-1978), en donde cada uno de los nueve volúmenes está dedicado a un tema y su relación con el desarrollo político (comunicación, burocracia, educación, cultura, partidos políticos, crisis del desarrollo, historia), realizaron pues comparaciones que normalmente tuvieron como objetivo establecer semejanzas y diferencias de los procesos de desarrollo político en los países en vías de modernización a partir de las experiencias de los países más avanzados de occidente. Y así intentaron afianzar una teoría sobre el desarrollo político para ofrecerla a los países “en vías”. De acuerdo con Almond:

Los objetivos de estos primeros seis volúmenes fueron modestos: se trató sencillamente de presentar, con base en los conocimientos ya existentes en los Estados Unidos de Norteamérica y otros países, un análisis “actualizado” del papel desempeñado por las instituciones y los procesos políticos en sociedades en vías y desarrolladas. Para los estudiosos de la política comparativa y del desarrollo político en las décadas de los sesenta y setenta, estos volúmenes se convirtieron en fuentes de referencia mundialmente autorizadas sobre instituciones comparativas -burocracia, partidos, cultura política, así como instituciones y procesos educativos y de comunicación.⁸⁴

En cambio, teóricamente hablando, tal vez el producto desarrollista más elaborado fue presentado en los tres últimos volúmenes, sobre todo en el séptimo, titulado *Crises and Sequences in Political Development* (1971), en el que se hizo alusión a una serie de crisis con las que los sistemas políticos de los países no desarrollados tendrían que lidiar (identidad nacional, legitimidad, participación, penetración y distribución), y que en la dinámica de la particularidad histórica con que cada país resolviera tales crisis se podían identificar, y asimismo recomendar, *secuencias* más o menos “exitosas” de desarrollo político.⁸⁵

Aún cuando algunos trabajos desarrollistas sobre oposición no se hayan planeado explícitamente en el tono comparativo desde un principio se trata de hacerlos pasar bajo esta modalidad a través de un balance general, después de todo cualquier sistema

⁸⁴ Gabriel Almond, *op. cit.*, p. 302.

⁸⁵ *Ibíd.*, pp. 302-303.

político es susceptible de comparación, además de que se tiene una concepción acumulativa de la ciencia política. Al igual que en otros campos del desarrollismo (como la cultura política) los estudios de la oposición tuvieron como uno de sus tópicos centrales el estudio de los países comunistas. Un claro ejemplo es el volumen compilado por Leonard Schapiro a partir de los estudios sobre países comunistas en Europa, en donde se hizo una selección de los trabajos que sobre el tema se habían venido publicando en la revista *Government and Opposition* desde su inicio, en 1965, hasta 1972. Y precisamente, el estudio de la oposición en Rusia y los países comunistas de Europa, se convirtió en un tema de gran interés para los estudios de la oposición en los años posteriores. Los norteamericanos, cual redentores de la democracia, estaban particularmente atentos al “desarrollo” de la oposición en el mundo comunista, como refiere Schapiro al final de la “Introducción”:

Mucho puede pasar durante estos años. Sin la escala de terror que Stalin fue capaz de realizar, las otras influencias, las formas de "oposición" que han sido descritas arriba, quizás sean impedidas de alcanzar algún punto de explosión; pero no pueden ser completamente disminuidas ni exterminadas. *Y mientras ellas persistan la experiencia de años pasados sugieren que ellas son más proclives a crecer que a quedarse en el mismo nivel.*

Ahí están, algunos de los factores que sugieren que el estudio de la oposición en los países comunistas es de vital importancia para el estudiante del cambio en las sociedades comunistas. *Government and Opposition* ha tratado de hacer esta contribución a este estudio, y se esforzará por continuar haciéndolo en el futuro.⁸⁶

Las observaciones de Schapiro nos dan la pauta para hablar de nuestro tercer punto: el balance de los resultados. Como herederos directos de la obra parsoniana, los desarrollistas que estudiaron la oposición buscaban identificar *patterns* o “patrones” de la oposición en ambos mundos, el capitalista desarrollado y el comunista, tratando de emular a las ciencias naturales, que establecen sus leyes a partir de la constante observación de los fenómenos. Una vez que se tenía la información sobre el fenómeno referido, el siguiente paso, tal como dicta el método científicista, consistía en formular

⁸⁶ Leonard Schapiro, "Introduction", en *Political oppositions in one-party states*, 1972, pp. 13-14 (las cursivas son nuestras).

una taxonomía de la oposición, y tanto Dahl como Schapiro hicieron lo propio. Dahl, por ejemplo, en su obra pionera, intenta esbozar el comportamiento de la oposición en los sistemas democráticos de occidente en los “Sistemas 1 y 2”. En el primero la oposición busca mantener un gobierno estable, adherirse a las reglas del juego (tanto políticas como constitucionales), hacer cambios revolucionarios a través de ajustes marginales y análisis factuales más que ideológicamente consistentes; mientras que en el segundo, la oposición puede subrayar la importancia de alcanzar metas, incluso si ello lleva a la inestabilidad del gobierno, cambiar las reglas si es requerido por las metas, hacer grandes cambios estructurales, posiblemente por medios revolucionarios y privilegiar la consistencia ideológica antes que análisis factuales.⁸⁷ Schapiro, a su vez habló de cinco diferentes formas de “oposición” en los sistemas comunistas, ya fueran integradas por un solo individuo o por varios: 1) absoluto rechazo de las reglas del sistema comunista, encadenado con algún deseo de organizar alguna forma alternativa de regla, aún si está claramente definida o no; 2) “lucha de poder”, toma la forma de un líder, cualquiera en el más alto nivel nacional o en el local o regional, exitoso en desbancar a otro; 3) la disensión en su verdadero sentido, más exactamente, en las condiciones rusas, la disensión apolítica; 4) "grupo de interés" o actividad de "grupo de presión"; 5) disensión pragmática, significa la presión y resistencia que es constantemente ejercida por los científicos, técnicos y expertos en la libertad de la interferencia del partido y de las prohibiciones doctrinarias.⁸⁸

Y, finalmente, hemos llegado a la médula de la teoría de la oposición esbozada por Dahl en la obra pionera. El título mismo “Some explanations” refleja el ánimo, algo pesimista

⁸⁷ Robert Dahl, “Some explanations”, en *Political Oppositions...* p. 356.

⁸⁸ Leonard Schapiro, *op. cit.*, p. 4

en realidad, sobre las causales de los diferentes tipos de oposición. Después de tener que asentir que no se desarrolló un patrón homogéneo de oposición en las democracias estudiadas, y de confesar la imposibilidad de relacionar las diferencias de los patrones con variaciones de un factor, Dahl, científico social de capa caída, se conformó con identificar “cinco condiciones primarias” y “dos factores” que podían ayudar a explicar la existencia de patrones de oposición, elementos que se convertirían en el “núcleo duro” de la teoría de la oposición, ya fuera para ser reivindicados, reformulados o refutados en las siguientes décadas:

Las cinco condiciones primarias propuestas por Dahl son:

- 1) Estructura constitucional y sistema electoral.
- 2) Premisas culturales ampliamente compartidas.
- 3) Subculturas específicas.
- 4) Memorial de agravios contra el gobierno.
- 5) Diferencias socioeconómicas.

Los dos factores (que dependen de las condiciones primarias) señalados por Dahl son los siguientes:

- 1) Los patrones específicos de clivaje, conflicto y acuerdo en actitudes y opiniones.
- 2) Grado de polarización.⁸⁹

Si observamos con atención estos elementos podemos encontrar un esbozo de lo que serán los puntos nodales que constituyeron *La poliarquía* (1971), sin duda, el trabajo más influyente de Dahl, en donde, entonces sí, establecerá las afamadas *secuencias* históricas del desarrollo de la democracia. Tres “camino posibles”, elaborados a partir de la experiencia histórica de algunos países desarrollados: 1) el debate público precede a la participación (Inglaterra); 2) La participación precede al debate público (Alemania); y 3) Se conceden al mismo tiempo la participación y el debate público, (Francia).⁹⁰ Para Dahl, desde luego, la secuencia ideal era la primera, el modelo inglés, en donde se desarrollaba una cultura democrática primero en el nivel de la élite política, pues era

⁸⁹ Robert Dahl, “Some explanations”..., pp. 348-349.

⁹⁰ Robert Dahl, *Poliarquía. Participación y oposición*, 2da. ed., Tecnos, Madrid, 1997, pp. 41-44.

más “sencillo” que se generaran pautas de tolerancia en un grupo reducido que en un país entero, y después esa cultura sería socializada desde las élites hacia el resto de la población. Pero ya era demasiado tarde para pensar en cómo alcanzar la secuencia ideal.

Retos para el estudio de la oposición en América Latina

La interpretación elitista de la ciencia política norteamericana privilegió el estudio de la oposición sobre todo en el ámbito parlamentario, lo que nos impide ver, junto con otros aspectos como el consabido presentismo de las ciencias sociales, cómo se desarrolla la oposición en los países que transitan del autoritarismo a la democracia. Es decir, nos enseñaron sólo la punta del *iceberg*, la oposición institucionalizada, la que se realiza en el Parlamento, pero omitieron dar cuenta de la infraestructura social que permite al *iceberg* asomar su punta por encima del nivel del mar: la organización de la sociedad.

Hacia la segunda mitad de la década de 1970, mientras en los países en vías de desarrollo el autoritarismo mostraba su rostro más descarnado, la antorcha que los desarrollistas habían empuñado en lo más alto para iluminar al mundo atrasado de pronto ya no pareció tan deslumbrante, y rápidamente se extinguió. Eso no impidió que dejara profundas huellas en las ciencias sociales.

A la par que los desarrollistas, algunos científicos sociales de la región habían llegado a la conclusión inversa, pues argumentaron que en América Latina la modernización económica había desencadenado en el Estado Burocrático Autoritario, lo que devastó el terreno para las esperanzas de la democracia en la región.⁹¹ A su vez, la teoría de la

⁹¹ Cfr., Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute of International Studies/University of California, Berkeley, 1973.

dependencia también sobrepuso el paradigma económico al político, lo que implicó en años posteriores un déficit en la teoría política de la región. De hecho, en América Latina, como parte de esta acumulación de déficits, derivados del predominio de paradigmas economicistas o probablemente cierta aversión a la ciencia política norteamericana, se puede advertir también un claro desfasamiento en lo que respecta a la literatura de la oposición, lo que se refleja claramente en los análisis de la transitología, avocados a estudiar el cambio del poder en el nivel de las élites, como si este hecho en sí mismo transformara las realidades políticas de países enteros.

Por otro lado, en el campo de los estudios de la oposición en Europa, la emergencia de la “sociedad civil”, junto con la erosión de las instituciones políticas tradicionales, como el Parlamento y los partidos políticos, llevó a los científicos sociales a abrir un nuevo frente en los estudios que nos ocupan: la oposición *extraparlamentaria*.

Si bien Dahl y los desarrollistas partían de la idea de que la oposición no se circunscribía únicamente al ámbito parlamentario, lo cierto es que privilegiaban el análisis de este tipo de oposición porque, como se refirió arriba, consideraban que era el nivel más elevado de la oposición institucional: un producto de la modernidad occidental. Por el contrario, nuevos estudios, como el coordinado por Rudolf Tokés, se concentraron en el resurgimiento de la “conciencia política” de intelectuales, trabajadores y población rural en los países socialistas de Europa del Este (Checoslovaquia, Polonia, República Democrática Alemana y Hungría).⁹² Ellos, en oposición a los desarrollistas, mostraron un abierto rechazo a la conceptualización e

⁹² Rudolf Tökés, (ed.), *Opposition in Eastern Europe*, Oxford, London, MacMillan & St. Anthony's College, 1979.

implementaron su propia metodología, pues prefirieron evidenciar en la mayor medida posible la particularidad y diversidad de cada caso, y dieron cuenta de ello a través de una profusa utilización de entrevistas y encuestas de opinión. En este sentido vale la pena leer con atención las siguientes líneas debido a que constituyen un termómetro del cambio que los estudios de la oposición comenzaban a experimentar en aquel momento:

Por diseño editorial, ningún intento ha sido hecho para concebir y adherirse a una definición comprensiva de oposición y disenso que son los temas centrales de este volumen. De cualquier manera, tempranos esfuerzos en este sentido ahora aparecen artificiosos e inadecuados cuando se aplican a las realidades complejas y contradictorias de Europa del Este en 1971[...]

Por razones similares, ningún intento se ha hecho para desarrollar tipologías, ni de programas ni de fondos sociales de los grupos e individuos que nosotros llamamos disidentes y oponentes en los regímenes de Europa del Este. Tareas de esta naturaleza entre académicos del Este han probado ser poco iluminadoras y han fallado en hacer justicia a la rica complejidad de grupos e individuos antirégimen en la URSS, y los autores de este volumen no desean repetir los errores de sus antecesores. Por tanto, en lugar de elaborar taxonomías y modelos de ciencia social de comportamiento político poco ortodoxo en Europa del Este, todos los autores buscaron proveer cuidadosa investigación del país y estudios de caso para informar al lector no especialista más que a aquellos con preferencia por la teorización abstracta desde la insuficiente y aún desdoblada información. En una nota más positiva, nos gustaría llamar la atención de los lectores a la extensiva utilización en varios capítulos de opinión pública e investigación de entrevista para documentar las afirmaciones de los autores acerca de actitudes populares hacia el desempeño del régimen.⁹³

Casi una década después de este estudio, otro equipo de investigadores, coordinado por Eva Kolinsky, fue más fiel a la tradición iniciada por Dahl. La empresa consistió, *grosso modo*, en hacer una actualización del estudio señero que encabezó Dahl a mediados de la década de 1960 en las democracias más avanzadas de occidente, a partir de los cambios que habían experimentado los sistemas políticos en las últimas dos décadas en dichos países: las alternancias en el poder en la mayoría de los países, la búsqueda de consenso que adoptaron muchos partidos al encontrarse en la oposición o el surgimiento de partidos avocados a temas como la ecología. No obstante, la auténtica innovación, fue que integraron en el análisis una nueva preocupación: la oposición extraparlamentaria. Así, este equipo se interesó principalmente en analizar la oposición

⁹³ Rudolf Tökés, "Introduction", en *Ibid.*, p. XXIV.

ejercida por los movimientos sociales en torno a temas como la energía nuclear, el papel de la mujer o el medio ambiente, y retomaron incluso los movimientos estudiantiles de la década de 1960, cuando Dahl y compañía los habían marginado del análisis. Desde luego, la máxima instancia de la oposición siguió siendo el Parlamento, y les interesó estudiar los movimientos sociales fundamentalmente en su relación con este último:

Mientras los escenarios nacionales difieren, la oposición extraparlamentaria ha introducido un nuevo dinamismo en la oposición en Europa como un catalizador de innovación política y la articulación de nuevos temas en el nivel parlamentario. La oposición en las democracias contemporáneas hoy significa adentro y afuera del parlamento, con el vínculo de los dos niveles una significativa dimensión.⁹⁴

A pesar de que esta relación no ha sido tan feliz, pues las pautas de vinculación han sido “lentas” o bien “esporádicas” como refiere Pasquino,⁹⁵ ambos estudios nos sirven como referente para abordar el análisis de la oposición en el ámbito latinoamericano. Como decíamos, en América Latina existe un déficit en la teoría política producido por la sucesión de varios fenómenos. Empero, para finales de la década de 1980, precisamente, las transiciones a la democracia en América Latina ya eran el tema en boga de los científicos sociales.

A la par que se realizaban los estudios desarrollistas de la oposición, en América Latina se publicaban a cuentagotas textos que hacían alusión más que a una oposición “legal” a un memorial de agravios de la izquierda durante alguna dictadura. Ya en la década de 1980, una avalancha de textos trató de hacer un recuento, en su mayoría, de las batallas emprendidas en la década anterior. Después de la euforia de la transición, la tarea quedó en manos de disciplinas como la ciencia política y la historia, que eventualmente se han

⁹⁴ Eva Kolinsky, "Introduction", en *Opposition in Western Europe*, London, Croom Helm, 1987, pp. 3-4

⁹⁵ Gianfranco Pasquino, *La oposición*, Madrid, Alianza Editorial, p. 48.

ocupado de ella, desde luego no sin antes realizar un balance de las dificultades teóricas que esto implica en América Latina.

Dentro de la literatura de las transiciones, un estudio coordinado por Jorge Cadena Roa (2004), abordó el problema del desarrollo de la oposición a partir del papel que ejercieron los movimientos sociales en las transiciones a la democracia.⁹⁶ Los textos, hicieron referencia, fundamentalmente, al caso mexicano, y partieron de una “visión crítica” de los estudios “clásicos” sobre la transición, debido a que consideraban que estos últimos le atribuyen a la élite política una importancia central en su análisis, y supeditaron a la sociedad civil a un papel coyuntural.⁹⁷ Es decir que su crítica apunta a que en esta concepción se deja ver una idea del movimiento social casi exclusivamente como una fuerza de presión sobre el sistema autoritario, para que la élite política pueda negociar, pero una vez que se ha dado la transición a la democracia la ciudadanía vuelve a su bajo perfil.

Los estudiosos de la oposición, al encontrarse enfocados en el ámbito parlamentario dejaron de analizar la dinámica más profunda que da sentido a la oposición institucional, como lo es el proceso de organización de la sociedad civil. En la literatura de la transición sobre América Latina permanece, “aunque cada vez menos” una concepción de la política en el nivel de las élites al mismo tiempo en que las instituciones democráticas se encuentran erosionadas y los movimientos sociales marcan su distancia de los partidos políticos y el Parlamento, pues desconfían de ellos.

⁹⁶ Jorge Cadena Roa (coord.), *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Dirección General de Estudios de Posgrado, 2004.

⁹⁷ Miguel Armando López Leyva, "La estructura de las oportunidades políticas y las transiciones democráticas", en *Transiciones...*, p. 51.

En el artículo de Cadena Roa, se refirió explícitamente, a partir de una comparación de la experiencia de los movimientos sociales en las transiciones de México y Brasil, a que algunos movimientos sociales, al desarrollar tejido asociativo “autónomo” y “autolimitado” favorecen el desarrollo de la oposición, y por ende la estabilidad de la democracia, por lo que llama a integrarlos al análisis tradicional de la política, ocupada más por las decisiones estratégicas de las élites.⁹⁸

Es decir que, de manera semejante a la obra coordinada por Kolinsky, por ejemplo, los autores que participaron en este libro se preocuparon por recuperar el papel de los movimientos sociales, pero en su interacción con los actores tradicionales: partidos políticos, Parlamento, Ejecutivo. No obstante, en América Latina ésta no es una tarea “feliz”, como refiere López Leyva:

[...] en la mayoría de las transiciones democráticas la oposición partidista se funde con los movimientos sociales, en virtud de que el objetivo primario reside en terminar con el autoritarismo (de aquí que las tácticas sean generalmente las mismas); pero una vez llegada la democracia, incluso un poco antes, ambos bloques se separan y actúan de acuerdo con sus intereses propios.⁹⁹

De este fenómeno dio cuenta con mayor especificidad el texto de Ligia Tallaver, para quien la erosión actual de los partidos ha dado lugar a que los movimientos sociales tomen mayores dimensiones precisamente en detrimento de los partidos, en primera instancia, pero también de todas las instituciones de la política tradicional, lo que sentaría las pautas de una oposición absolutamente abismal entre partidos y movimientos sociales, y le concedería a éstos últimos mayor legitimidad al adecuarse a

⁹⁸ Jorge Cadena Roa, "Los movimientos sociales en la transición a la democracia en América Latina: México y Brasil", en *ibíd.*, p.165.

⁹⁹ Miguel Armando López Leyva, *op. cit.*, p. 54.

las auténticas preocupaciones sociales; a pesar de que la literatura norteamericana no deja de insistir en la relación entre partidos y movimientos.¹⁰⁰

De esta manera, si bien ha habido algunos avances significativos en el campo del estudio de la oposición en América Latina y, hasta cierto punto, se han superado los enfoques neoinstitucionales que creían poder transformar nuestras complejas realidades políticas a través del diseño institucional y las reformas de las Constituciones, como en los primeros pasos que dieron nuestras repúblicas al obtener su independencia a principios del siglo XIX.

Quedan aún algunas palabras en el tintero. No sin olvidar las consabidas falacias conceptuales y científicas de aquellos que se consagraron a la aventura del desarrollo político puestas en evidencia líneas arriba, y sin ánimo de resucitar cadáveres teóricos, al estudiar la problemática del desarrollo de la oposición en América Latina existen al menos tres factores que esta escuela tenía como prioritarios en su enfoque, y que hoy día, tal vez por el brillo ya añejo que le concedieron los ayeres, no figuran en la primera plana, pero cuya pista sigue siendo tan desconcertante como cuando apareció el primer libro de la oposición publicado por Dahl en 1966. Se trata de la historia y la cultura.

Si analizamos detenidamente el conjunto de las cinco condiciones primarias y los dos factores que formuló Dahl como los ejes del desarrollo y diferenciación de la oposición en los países estudiados, podemos concluir que la cultura es indudablemente un hilo conductor en ellos. No me refiero sólo a que aparece explícitamente enunciada en los

¹⁰⁰ Ligia Tallaver Fenollosa, “¿Puede la política de protesta servir a la política partidista?”, en *Transiciones...*, p. 69

puntos 2, 3, 4, 6 y 7 (premisas culturales ampliamente compartidas; subculturas específicas, memorial de agravios contra el gobierno; patrones específicos de clivaje, conflicto y acuerdo en actitudes y opiniones; grado de polarización), sino que incluso, y como se hace evidente en el caso inglés (y como da cuenta el capítulo referido a la oposición del caso uruguayo en este texto), primero se forma la cultura de la oposición, la cultura de la tolerancia, y *después* se institucionaliza a través de la constitución, las leyes electorales, los partidos políticos y el parlamento (punto 1), por lo que sólo nos quedan las diferencias económicas, de las cuales Dahl, en su libro *La Poliarquía* desarrolla la idea de que una profunda desigualdad social genera una cultura del resentimiento,¹⁰¹ lo que desde luego constituye un obstáculo enorme para desarrollar una democracia, un gran problema para pensarlo, sobre todo en una región que es considerada como la más desigual: América Latina.

Dahl tiene sospechas de que la cultura juega un papel importante en el desarrollo de la oposición, y confiesa que le gustaría presentar un panorama teórico más avanzado, pero en su esquema sólo puede limitarse a un “esbozo”:

A pesar de la poca evidencia, la conjetura de que patrones de oposición quizá tengan algo que ver con las premisas culturales ampliamente compartidas de un país es demasiado importante como para ignorarlo. Nuestros datos- de hecho, todos los datos existentes- no permiten hacer justicia a la conjetura. Nosotros incluso no sabemos qué peso asignarle a los factores culturales en comparación con los otros. Pero no los podemos ignorar.¹⁰²

Una última palabra, la historia. Es innegable que los desarrollistas se interesaron en el estudio de la historia, aunque finalmente formularon modelos atemporales y etnocéntricos. Pero el punto es que incluso en este enfoque de fuerte abolengo positivista la historia tiene un lugar incuestionable en primera fila. De hecho, el afán de

¹⁰¹ Robert Dahl, *La poliarquía...*, p. 89.

¹⁰² Robert Dahl, “Some explanations”, *op. cit.*, p. 353.

la historia se concebía en una estrecha relación con la cultura, lo que en sí mismo resulta plausible, pues al igual que la mayoría de los desarrollistas, Dahl consideraba que:

La historia de un país es en este sentido análoga al pasado de un individuo: la conducta en cualquier momento dado es un producto de la interacción entre la situación del presente y lo que ya ha sido aprendido de respuestas en tempranas situaciones. En un individuo, la suma total de estas orientaciones aprendidas es su personalidad; en una nación o un país, es su cultura.¹⁰³

Así pues, en última instancia, para los desarrollistas, la cultura no es un ente del todo misterioso, pues es una suerte de ADN en donde se puede descifrar la historia entera de un pueblo; lo que al menos nos brinda la certeza de que los valores de la tolerancia, la confianza y la cooperación no aparecen en una sociedad de un día para otro, por osmosis, sino que son el resultado de las eternas luchas de sociedades organizadas en contra del ogro de todas las historias, el mal necesario: el gobierno. Y en este sentido los latinoamericanos aún tenemos un largo sendero que caminar.

Como lo he expresado antes, la función sustantiva que la oposición ha desempeñado para la implantación de la democracia en América Latina fue obviada, en los grandes debates de la ciencia política comparada.

Es el caso de los autores que analizaron el tema del distinto desarrollo de los países democráticos y los autoritarios¹⁰⁴, en la década de los sesenta del siglo pasado; así como el de los estudiosos de las transiciones a la democracia¹⁰⁵, en la década de los ochenta

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 352.

¹⁰⁴ Gabriel Almond y Verba *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica, 1970 y la bibliografía especializada.

¹⁰⁵ Véase Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, Compiladores, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1986 y Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994

del mismo siglo; y de manera más reciente, el de quienes debaten sobre el diseño constitucional del parlamentarismo y del presidencialismo.¹⁰⁶

Pese a que estudios como el de Mayer sobre la persistencia del Antiguo Régimen, tanto en países industriales como en países agrícolas mostró que este fenómeno no podía ser explicado como característico de una etapa de desarrollo específico, no se realizó un esfuerzo por analizar el peso de las tradiciones políticas nacionales en Latinoamérica.¹⁰⁷

La persistente mención al tradicional autoritarismo de la región no explicó su desarrollo; se le consideró, sí, una especie de pecado original de los países de tradición hispánica.

El tema es fundamental porque en él radica la explicación de los obstáculos que deben ser removidos antes de dar por finiquitado el recurrente expediente de apelar al autoritarismo como solución para el conflicto político. En el debate actual, interesado en la estabilidad, gobernabilidad, el acento no debe ser puesto en qué tipo de régimen, parlamentario o presidencial, ofrece menos obstáculos para las reformas del Estado; el asunto toral tanto en el régimen parlamentario, en el régimen presidencial, así como en un régimen mixto, es el del control que en los tres tipos de régimen tiene el Legislativo sobre el Ejecutivo; así como el papel que en el mencionado control tienen las minorías.

En este contexto, es de particular importancia, por una parte, debatir sobre el diseño constitucional mexicano que otorga a la figura presidencial poderes ilimitados, mismos

¹⁰⁶ Linz Juan J. y Valenzuela Arturo (comps.) *La crisis del presidencialismo I. Perspectivas contemporáneas*, Madrid, Alianza Editorial, 1998; Linz Juan J. y Valenzuela Arturo (comps.) *Las crisis del presidencialismo, 2. El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Editorial, 1997 y José Antonio Crespo, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Cuadernos de Metapolítica; 2006

¹⁰⁷ Arno J. Mayer, *La persistencia del Antiguo Régimen. Europa hasta la Gran Guerra*, Madrid, Alianza Editorial, 1984

que, no es casual, ofrecen obstáculos para el funcionamiento del sistema democrático. Por la otra, al observador le resulta difícil explicar cómo, las ciencias sociales, puedan manejar paradigmas antagónicos que, además, se suceden con velocidad de vértigo, en cortos periodos de tiempo. La dialéctica autoritarismo-democracia que se vivió entre los años setenta y ochenta, semejante a la de reformismo y revolución ocurrida en la década de los años sesenta, muestra que el debate político en los países de la América Latina requiere estudios sobre su cultura política que trasciendan los estereotipos utilizados en etapas previas de la historia regional que atribuyeron a factores como la raza y la idiosincrasia latina, una vocación por regímenes opuestos a la democracia.

Los estudiosos de la ciencia política comparada, para explicar la difícil implantación de la democracia en América Latina han señalado a lo largo del último medio siglo, que uno de los obstáculos, lo representa la impronta autoritaria, tanto colonial como de la etapa nacional y la contemporánea. Esta impronta ha mostrado su capacidad de adaptación y ha pervivido como el rasgo principal de la cultura política de los países de la región. Dichos estudiosos afirman que mientras en la vertiente anglosajona de América, la tradición se vinculaba a formas políticas en las que el individuo cumplía una función fundamental en el sistema democrático, en el caso de Hispanoamérica siguieron prevaleciendo las formas de feudalismo en las que el súbdito, no el ciudadano, era la pieza fundamental.

El argumento del obstáculo que representa la tradición autoritaria se convirtió, a partir de la teoría de la modernización, en un tópico al que frecuentemente aluden, tanto los círculos académicos, como los más amplios de la opinión pública. Sin embargo, el mencionado argumento, pese a la frecuencia con la que se le invoca, no por repetido,

puede ser considerado una explicación satisfactoria para la pregunta de por qué, una vez establecido el sistema democrático en vastas porciones de la geografía, por ejemplo, España, con una misma tradición, en otras regiones, como la propia Latinoamérica, sigue siendo una meta a lograr. La diferencia de desarrollo entre dos sociedades con una misma matriz política y cultural, relativiza la importancia de ésta como obstáculo para la democracia y coloca al analista en posición de buscar otro tipo de explicación.

Las diferencias que el tópico pondera, entre una sociedad democrática y una autoritaria, aluden al elemento religioso, protestantes y católicos; a la resistencia al cambio y a la promoción de la innovación, etc. Empero, estos elementos ofrecen una visión segmentada de lo que es un problema integral, mismo que descansa en buena medida en la perspectiva que las sociedades democráticas o en transición a la democracia, tienen del poder, de los efectos que provoca en quienes lo detentan, así como sobre la amenaza o protección que éste representa para la seguridad y la felicidad de los individuos.

La democracia contemporánea se caracteriza por su desconfianza en el poder; por la tendencia de éste a derivar al autoritarismo. Esta tendencia explica el énfasis en las garantías individuales y en considerar a los derechos humanos como anteriores a cualquier forma estatal. La exigencia de transparencia en la toma de decisiones, es una manifestación de la necesaria vigilancia que los propios ciudadanos, ejercen sobre los distintos niveles de gobierno. Las reglas de la democracia, tienen su fundamento en los efectos perniciosos que provoca el ejercicio del poder, como se puede ver en la célebre observación de Lord Acton, de que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe

absolutamente. La oposición parlamentaria tiene como propósito impedir que el sistema democrático se corrompa.

Capítulo III

Entre Leviatán y el Ogro filantrópico: la cultura política del autoritarismo

La propensión a conservar cuanto nos ha legado la antigüedad, inclusive sus errores y sus preocupaciones, indujo a nuestros legisladores constituyentes a decir que el supremo poder ejecutivo se deposita en un solo individuo...

Los Cafres, los Hotentotes, los Iroqueses y los Comanches, tienen un jefe supremo. ¿Por qué México no ha de tener también el suyo?" Ramón Rodríguez

Tópico del discurso actual de la historia como de las ciencias sociales, es el de la influencia del mundo moderno en las sociedades tradicionales. Los valores de aquel, hoy considerados patrimonio universal, hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, eran considerados patrimonio de la comunidad de los países del Atlántico Norte. Esta comunidad, se comenta, se formó como resultado de los cambios políticos y sociales hincados por la revolución política que culminó con el fenómeno que hoy se conoce como Revolución Industrial. A partir de los resultados de ambas, las fórmulas desarrolladas por la comunidad académica de esos países, fueron propuestas a países con sociedades tradicionales, como guías seguras para alcanzar, tanto el desarrollo político como el desarrollo económico.

La historia de la ideas, así como la actual historia de los conceptos, desarrollada por Koselleck, ponen énfasis en la temporalidad, pues considera a unas y otros como expresión de un momento y una situación específica. Ambas historias advierten en contra de la generalización que se apoya en casos particulares para mostrarlos, como ejemplos de universal aplicación.

Pocos temas tan importantes, en el campo de la historia política, como el que estudia la forma en la que la democracia surge y las formas que adoptó en sus distintas etapas de

desarrollo. Los cambios, para los hombres que los concibieron y desarrollaron, significaron una transformación radical en el pensamiento político en el que habían sido educados. El giro que se produjo en la visión de los principios de cómo debía gobernarse la sociedad, no fue un proceso sencillo, ni estuvo exento de contradicciones. Abandonar la tesis del derecho divino de los reyes y adoptar la tesis de la política secularizada; aceptar que el orden social no obedecía a leyes divinas y sí a intereses mundanos, significó una conmoción de la cual la historiografía mexicana no ha dado cuenta cabal. Una cosa es afirmar que la sociedad tradicional, colonial, transitó hasta conformarse como una sociedad republicana y, otra, muy distinta, es explicar las desgarraduras que obligaron a hermanos a luchar contra hermanos.

Ninguna institución quedó al margen de ese conflicto. Un ejemplo lo representa la Iglesia que vivió una fractura impensada en otro momento. Las instituciones gubernamentales sufrieron asimismo cambios radicales. Ninguna de estas experiencias estuvo exenta de violencia. De hecho, la actual generación de mexicanos es la primera, en dos siglos de vida independiente, que considera que los cambios pueden llevarse a cabo mediante la observancia de los procedimientos que la ley establece.

Los estudios comparativos gustan de poner modelos frente a frente. Así, en la literatura de las ciencias sociales aparece el modelo de la democracia anglosajona o, si se prefiere, el de los países del Atlántico Norte, frente al modelo del autoritarismo latinoamericano. De acuerdo al primer modelo o, mejor dicho, de quienes lo aplican, es deseable que los países que quieran alcanzar la estabilidad lo adopten, porque el no hacerlo es una señal de escasa preparación política. Empero el modelo anglosajón no explica en forma satisfactoria, las causas históricas, culturales, por la que los países no siguen un

desarrollo homogéneo. Así planteado el problema, se tiene que considerar que los modelos no son independientes de la historia de una sociedad; de sus valores; creencias; tradición. Sólo a través de la historia puede entenderse el desarrollo de los sistemas políticos.¹⁰⁸

La historia muestra, en el caso de México, que la matriz de la que procede impide a sus ciudadanos, de acuerdo a la cultura política que manejan, entender el poder político como una amenaza. Al contrario, lo consideran una garantía que impide que los intereses particulares dominen al interés general.

El punto de partida de este capítulo, es que la tarea del Parlamento o, en nuestro caso, del Congreso, no es sólo legislar, sino ser la escuela de la democracia. Si *la common law* inglesa, representa la práctica consuetudinaria de la democracia, en países como los de América Latina que no participaron de una tradición semejante, cuál institución, sino la del Congreso, es la que deberá educar al soberano ciudadano. Es de interés público saber que uno de los propósitos teóricos del poder Legislativo, es el de limitar y fiscalizar al poder Ejecutivo, sin embargo, son pocos los estudiosos que se atreverían a investigar si ésta ha sido una función que desempeñen los Congresos en América Latina.

¹⁰⁸ La pretensión científica de encontrar las leyes del fenómeno político, partió de dos modelos, en el caso que nos ocupa, que al paso de los siglos XIX y XX, trascendieron su ámbito geográfico y la temporalidad mencionada. La singularidad y la regularidad son, en síntesis, un tópico en el largo debate entre la historia y las ciencias sociales.

El célebre historiador Jacques Le Goff, al referirse al ambiente que privaba en contra de la historia hace cinco décadas, señalaba: “Buena parte de la sociología, por ejemplo, era una sociología del presente, sin solidez temporal, sin vida en el tiempo; o sea, sin recurso a la historia. Por otro lado, la antropología era considerada fundamentalmente como el estudio de los pueblos sin historia y, por consiguiente, una antropología carente de cualquier inspiración de tipo estructuralista acaba siendo un discurso del que la historia estaba totalmente ausente”. Cfr. Francesco Maiello, *Jacques Le Goff. Entrevista sobre la Historia*, Valencia, Edicions Alfons El Magnánim, 1988, p. 8

Esta visión del Congreso como la principal escuela de la democracia, resulta ingenua porque la trayectoria del mundo anglosajón y la del mundo hispánico ha sido de confrontación, no de entendimiento, como lo muestra el hecho de que durante el Siglo XIX, los defensores de la tradición hispánica consideraban que la teoría política liberal, era un regalo envenenado del cual había que desconfiar. Por su parte, en el mismo siglo, los estudiosos anglosajones, consideraban que las sociedades de origen hispánico tenían un carácter patriarcal que se manifestaba en el tipo de relación que sostenía el gobernante con sus gobernados.

Las ciencias sociales, al estudiar el mismo problema, lo enfocan de manera distinta. Para éstas, el problema no es el de la disputa por la hegemonía entre dos imperios, sino el del impacto de la sociedad moderna sobre la sociedad tradicional. El enfrentamiento de ideas e instituciones modernas con ideas e instituciones tradicionales, se entiende como una consecuencia inevitable del desarrollo o, como gustaban decirlo los estudiosos del Siglo XIX, una consecuencia del progreso. Empero, si tal es la teoría de los científicos sociales, a los historiadores les corresponde explicar la forma en la que ocurrió este tránsito. A ellos les compete mostrar cómo, quiénes y cuándo, los individuos de las sociedades tradicionales, adoptaron principios contrarios al credo en el que habían sido educados. En particular interesa conocer el proceso mediante el cual cambió el sentimiento de confianza y protección que inspiraba el gobierno patriarcal, y se transformó en un sentimiento que ve en el gobierno una amenaza para su seguridad.

Dos de las creencias fundamentales de nuestra cultura política, ambas persistentes, son la confianza en gobiernos fuertes, autoritarios; y la de que el cambio político y social, sólo se logra mediante una revolución. Estas creencias están apoyadas en la

historiografía política que enfatiza la importancia de los tres grandes momentos de la historia nacional. A saber, la independencia; la Reforma y la revolución de 1917. Una de las tareas de la actual etapa, de transición a la democracia, es el de analizar cuál fue el sentido de esos tres grandes episodios. Si establecer la democracia o garantizar la independencia política; si lograr la separación entre el Estado y los poderes intermedios representados por la Iglesia o el Ejército o, establecer un sistema que garantizara los derechos de todos los súbditos del Estado. Si alcanzar la justicia social, sentar las bases del desarrollo o establecer un sistema que tiene como base la participación de los ciudadanos y el control que este ejerce sobre el gobierno. La independencia, la separación de Estado y poderes intermedios; Estos fueron los grandes problemas políticos del país hasta ahora, en el que por vez primera, el gran problema es el de establecer las bases de un sistema democrático.

Para entender la función que cumple la oposición parlamentaria en las etapas de transición, es necesario desarrollar las ideas y las creencias sobre la necesidad de concentrar el poder en el gobierno y, en la etapa constitucional, contrario a las tesis liberales, otorgarle más atributos al poder Ejecutivo.¹⁰⁹ La consecuencia de justificar la concentración de poder en manos del gobernante, es considerar ilegítima la labor de la

¹⁰⁹ Por creencia se entiende el asentimiento y conformidad con los fundamentos del régimen político, sean éstos los principios sobre el derecho divino de los reyes, como en el régimen colonial; principios abstractos de la razón; principios del liberalismo, los del positivismo. La creencia más arraigada del sistema político mexicano y que trasciende las distintas etapas de la historia política del país, es el de la bondad del gobernante; esto no quiere decir, infalibilidad, como en el caso del Papa, sino en su buena intención. El sustituir una creencia por otra, la visión de la tradición por la visión de la modernidad, ha sido uno de los temas más controvertidos; sin embargo, las creencias son, en ocasiones, inmunes a la evidencia empírica y porque el creer es tan legítimo como el dudar, los partidos reclutan partidarios de una u otra condición.

La importancia de las ideas en la lucha política, ha sido destacada, entre otros por Robert Dahl, quien afirma: “La manera de actuar en la vida política depende directamente de las creencias que tiene una persona acerca de la naturaleza, distribución y práctica del poder en el sistema político con el que se enfrenta” Robert Dahl, *Análisis político moderno*, Barcelona, España, Fontanella, 1976.

oposición; sólo cuando se aceptan las consecuencias prácticas del principio enunciado asociado a Montesquieu, la importante función de la oposición parlamentaria adquiere su verdadera dimensión.

En el capítulo anterior se mostraron los principales rasgos de la etapa de la transición a la democracia que han sido analizadas exhaustivamente. La interpretación que se da a esta etapa, se deriva del supuesto de que el desarrollo político del autoritarismo vive su ocaso definitivo. Esta expectativa se fundamenta en lo dilatado del escenario geográfico en que se produjo la transición, así como en la simultaneidad del proceso que se vivió en Europa y en América Latina.¹¹⁰ Empero, si la transición es entendida como cambio político y es visto en perspectiva comparada, al tiempo que se le observa en situaciones y escenarios igualmente amplios de distintas temporalidades, se puede concluir que el ocaso del autoritarismo, de acuerdo a la experiencia de transiciones previas, no está cercano. Ejemplo de lo anterior, es el proceso de independencia ocurrido en el siglo XIX, en el que se adoptó, en forma generalizada, la forma republicana de gobierno, sin que por ello el autoritarismo desapareciera. Otro ejemplo, ya en el siglo XX, es el de la crisis del liberalismo que provocó, en los años treinta, la casi total desaparición de las repúblicas oligárquicas y la aparición generalizada de gobiernos reguladores de la economía que dieron lugar al nacimiento del regulador Estado de Bienestar.

El desarrollo histórico de esas experiencias, muestra la distancia que existe entre la

¹¹⁰ Cfr., Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, Compiladores, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, España, Paidós, 1986

formulación teórica del cambio político y las formas en las que las transiciones han ocurrido. El contraste entre los postulados teóricos y su desarrollo práctico, es un ejercicio que permite observar si lo que entiende la ciencia política por transición, es equiparable a lo que ha entendido la historia por reforma y revolución. Dicho ejercicio, sirve para ponderar la importancia de la distinta temporalidad, los diferentes contextos en los que surge el cambio político, así como las distintas expectativas derivadas de las diferentes etapas de desarrollo.

Si por transición a la democracia se entiende sólo la etapa iniciada en América Latina desde principios de los años ochenta del siglo pasado, entonces la explicación de los anteriores esfuerzos por establecer la democracia quedan en un cono de sombra que oculta el largo esfuerzo de la sociedad latinoamericana por alcanzar un gobierno democrático, no sujeto a la arbitrariedad del gobernante, haya sido éste caudillo, libertador, dictador o presidente de la república.

Lo amplio de la bibliografía que analiza el fenómeno revolucionario en México y la frecuencia con la que ha aparecido en la historia del país, muestra que el cambio político ha sido una demanda permanente; no un episodio aislado. Dicha bibliografía muestra, asimismo, la persistencia del autoritarismo y su capacidad de adaptarse a los nuevos tiempos. La frecuencia de las revoluciones y la persistencia del autoritarismo gubernamental, muestran a los observadores políticos, que la actual etapa de transición a la democracia debe encontrar una respuesta para conjurar esa amenaza.

Es por ello que en este capítulo se explora la conveniencia de desarrollar una explicación, la de la influencia de la cultura política tradicional como obstáculo para el

cambio político. Éste, generalmente asociado a épocas de crisis, en las que la salida al conflicto social y económico no se encuentra más en la legislación vigente, ha sido una demanda constante en los dos siglos de historia de América Latina como región independiente. La historia moderna y contemporánea de los países latinoamericanos, abunda en ejemplos que muestran que en esos momentos, para el establecimiento del nuevo orden se apela a una nueva constitucionalidad, como si la constitución histórica, la tradición, pudiese abolirse por decreto. Si a esta consideración se añade que, en la etapa de la transición, la crisis se extiende también a la clase política, en particular en lo que respecta al papel que le corresponde jugar al gobierno y a la oposición parlamentaria, entonces se hace necesario revisar, para reinterpretar, la historia política.

En la historia política de México, el énfasis se ha puesto en quienes se afanaron por alcanzar el poder y, una vez alcanzado el propósito, lograron conservarlo ampliando las facultades del poder Ejecutivo. En cambio, los esfuerzos por resistir esa tendencia, han sido descritos por la historiografía mencionada, no como intentos de establecer un orden democrático, sino como partidarios de la anarquía. En la mencionada historiografía quienes resistieron y lograron, mediante la violencia, establecer un gobierno, fueron llamados revolucionarios y para el conjunto de acciones realizadas para lograr el cambio violento de gobierno se empleó el término revolución. Empero, la revolución, entendida a la manera tradicional latinoamericana, es por definición, oposición extraparlamentaria; es decir, aquella que usa la fuerza y prescinde del estado de derecho.

El parlamentarismo, definido como *government by discussion*, tiene un doble propósito; por una parte, el de convencer con argumentos a sus adversarios en el Parlamento y, por

el otro, convencer a la opinión pública de que se están defendiendo los intereses de ésta.¹¹¹ El presidencialismo, en cambio, es un gobierno por imposición, en el que el debate se proscribe por considerarlo un obstáculo que impide la pronta solución a los problemas políticos y sociales.

En la historia de las ideas o, mejor dicho, de los conceptos, se pone énfasis en la singularidad, no en la regularidad.¹¹² Es así, porque no existe un patrón que la oposición parlamentaria, de los distintos países, haya seguido; por eso, es necesario mostrar la forma en la que se desarrolló la oposición parlamentaria en el régimen presidencial mexicano. Por ser ese y no otro el propósito, el problema no se aborda como un asunto de historia constitucional, sino como un tema de historia política, que observa la práctica de tres asambleas constituyentes a través de las cuales se manifestó, lo que la cultura política de la sociedad mexicana entiende por gobierno. Por eso, analicé los debates de quienes redactaron las leyes y sentaron las bases de lo que serían los gobiernos derivados de las constituciones de 1824, 1857 y 1917. En los debates de estas tres constituciones, se analizó si los asambleístas tuvieron en cuenta la intención de ofrecer al gobierno las condiciones para que éste no tuviera obstáculos o, si por el contrario, en el diseño de la arquitectura constitucional, previeron que para conservar la división de poderes, era necesario dotar al poder Legislativo de atribuciones suficientes para limitar y controlar al poder Ejecutivo.¹¹³

¹¹¹ Cfr. Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 10 y ss.

¹¹² Sobre la historia como llamado a la acción véase Reinhart Koselleck, *Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia*, Barcelona, Paidós, 2001; También Friedrich Meinecke, *El historicismo y su génesis*, México, FCE, 1943 especialmente en relación a la diferencia que señala entre disciplina y ciencia y entre disciplinas eidéticas.

¹¹³ Con este propósito se consultaron las *Actas constitucionales mexicanas. (1821-1824)*, México, UNAM, 1980, en particular el Tomo VIII, correspondiente a las sesiones del Congreso constituyente de la federación mexicana, en sus sesiones del mes de abril de 1824; el texto de Francisco Zarco, *Historia del*

El resultado del análisis mostró que los asambleístas tuvieron más interés en otorgar al gobierno las atribuciones que éste solicitaba, que en ponderar las ventajas de un gobierno limitado que no se convirtiera en una amenaza para la vida y el bienestar de los individuos. ¿Por qué ocurrió eso, si la intención declarada era la de establecer, una república a la manera de la estadounidense?

Ortega y Gasset mostró en el Siglo XX, la importancia de las creencias, para entender el cambio en la vida de los individuos y de los pueblos.¹¹⁴ El mismo autor consideraba que las ideas eran el preludio de la acción y si se comparte este aserto, se debe considerar a las creencias sobre el poder político, como parte medular del problema de la transición a la democracia. La lucha entre las creencias que sostienen el poder autoritario y las creencias en las que se apoya el poder democrático no son privativas de ningún país ni de ninguna región en particular; es una lucha que se presenta como problema en todas las sociedades políticas modernas. En esta lucha, las creencias sobre los beneficios que ofrece el gobierno autoritario o las ventajas del gobierno democrático, son los motores de la acción, como lo muestran los conflictos en que miembros de una misma familia y de un mismo grupo económico se enfrentan entre sí.

Tema bien estudiado en la historia de las ideas, es el de la creencia de que éstas pueden adoptarse para adaptarse en un medio diferente al que surgieron, mediante un acto de

Congreso Constituyente de 1857, México, INEHRM, 2009 y el *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

¹¹⁴ “De aquí que el hombre tenga que *estar* siempre en alguna creencia y que la estructura de su vida depende primordialmente de las creencias en que *está* y que los cambios más decisivos en la humanidad sean los cambios de creencias, la intensificación o debilitación de las creencias. El diagnóstico de una existencia humana –de un hombre, de un pueblo, de una época- tiene que comenzar filiendo el repertorio de sus convicciones. Son éstas el suelo de nuestra vida”. José Ortega y Gasset, *Historia como sistema*, Madrid, Espasa-Calpe, 1971, p. 10

Las creencias, sobre si el poder debe concentrarse o dividirse forman parte de la historia política del mundo moderno y contemporáneo.

voluntad. En el proceso de adaptación, se supone, las ideas no sufren cambios significativos; sin embargo, cuando se compara el significado original de un término y la forma en que éste fue entendido, resignificado, en otra época o en otro país, se observan cambios notables que, en ocasiones, cambian el sentido original de la idea¹¹⁵. Este tema es fundamental para la vida política, porque se vincula con las creencias que distintas sociedades tienen sobre la conveniencia de dividir el poder. Para las sociedades de tradición católica, la división del poder conlleva desgracias. Por ejemplo, los términos de democracia y revolución, se entendieron en Inglaterra como el acuerdo al que llegaron, en 1688, *whigs* y *tories*, para poner fin a la larga guerra civil. Aceptados los términos del acuerdo, Inglaterra pudo poner fin a la inestabilidad, a la guerra civil, al despiadado Behemoth, que asoló a Inglaterra desde 1620 hasta 1688. En este contexto, por revolución se entendió la forma en la que los rivales, los enemigos, se convencieron por igual para sentar las bases de un Estado de derecho; así como la aceptación del monarca inglés de que la preeminencia correspondería, en lo sucesivo, al Parlamento y que éste gobernaría mientras el Rey, reinaría.

El tema de las creencias que consideran al gobernante una figura tutelar, protectora; frente a la visión liberal que percibe al gobernante como una amenaza potencial, implica resolver los problemas de cómo hacer tabla rasa del pasado y de cómo, en nombre de la razón y de la democracia, se puede prescindir de la cultura política tradicional y de su visión del mundo. La historia demuestra que no es posible librarse del pasado y, un ejemplo de ello, lo encontramos en la redacción de las constituciones que ha tenido México. En todas y cada una de ellas, si bien se aceptó el principio de la división de

¹¹⁵Cfr. Reinhart Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós, 1993.

poderes, en su articulado, se observa el cuidado que se tomaron los asambleístas para otorgar la preeminencia a uno de ellos, en detrimento de los restantes. La asamblea constituyente otorgó la preeminencia al Congreso en la Constitución de 1824; en tanto que las asambleas de 1857 y de 1917, al Ejecutivo se le otorgaron poderes tales que sometían a su arbitrio a los dos restantes. En ninguna de las tres constituciones se alcanzó el acuerdo que la teoría constitucional requiere para el equilibrio de poderes y sobre los necesarios mecanismos para conservarlo.¹¹⁶

En el debate político, las creencias sobre la naturaleza humana han ocupado un lugar central. Ya en el consejo que daba Maquiavelo al Príncipe, en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, se señala: “Es necesario a quien gobierna una República y da leyes en ella, presuponer que todos los hombres son malos y ha de usar de la malignidad de su ánimo siempre que encuentre ocasión propicia”.¹¹⁷ Esta percepción de la naturaleza humana fue negada con el advenimiento de la Ilustración, en la que la visión del hombre se transformó; la razón y el sentido común fueron considerados como un rasgo que compartía la humanidad. En este contexto, apareció como tópico, no la

¹¹⁶En el debate del día 8 de abril de 1824, en el que se discutió sobre los poderes que debían ofrecerse al poder Ejecutivo, hubo voces que se opusieron al número de atribuciones que se le concedían a éste. Don Carlos María de Bustamante, afirmó “No desconozco con la comisión la urgente necesidad de concentrar el gobierno para darle acción y energía; pero hallo muy repugnante a la naturaleza del que hemos adoptado, que el mismo que mande sea el que ejercite y ejecute a su antojo: que disponga de la fuerza y que se ponga a su cabeza; que remueva la milicia nacional y contraiga deudas: eso sería echar la suerte de la patria al altar y correr un albur en el que todo lo perdiésemos” *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, México, UNAM, 1980, pp. 141 y 142

En la presentación del Artículo 89 constitucional, en el Congreso Constituyente de 1916, el Diputado Manjarrés, opinó: “La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder Ejecutivo, no se hizo contra el poder Legislativo... Pero yo repito señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades” *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomo VII, México, LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, p.478

¹¹⁷ Citado, por José Antonio Maravall, *Teoría del Estado en España en el siglo XVII*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 37

maldad de indudable raigambre religiosa, sino la ignorancia como un mal social y, por eso, susceptible de corrección.

Si en la literatura clásica la maldad de las personas fue el tópico por el se que justificó la acción de los gobiernos autoritarios, y la bondad, el argumento que justificó el gobierno democrático; para el caso de México, el tópico de la maldad, se sustituyó por el de la ignorancia de la población indígena o del pueblo bajo. En ningún caso, hasta donde conozco, se mencionó la cuestión de la malignidad de la naturaleza humana. Esto, tal vez, se debe a la tradición cristiana que declaró que todos podían acercarse a la palabra de Dios, sin importar la raza o condición social. La cuestión de la igualdad, durante la colonia, debe ser entendida como la igualdad ante los ojos de Dios y no como un asunto de carácter jurídico y moral.

Otro problema que nuestra cultura política no pondera, es el de los cambios que produce el poder en quien gobierna. Pese a que ya en los primeros años del país como entidad independiente, se adujo que no era conveniente acumular atribuciones en el Ejecutivo porque eso significaba, romper el equilibrio con el Legislativo, a la postre, se concedió lo que solicitó el gobierno.

El célebre enunciado de Lord Acton, de que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente es, tal vez, el mejor ejemplo de la visión liberal sobre el poder. Los liberales anglosajones, no atribuyen a un poder particular la capacidad de corromper al gobernante.¹¹⁸

En la cultura política de México, la tradición monárquica, absolutista, sostenía que el gobernante, es decir, el monarca, no podía obrar mal y, por eso no existían reservas para reconocerle el poder de legislar, de enjuiciar y el de gobernar. Esta misma idea se mantiene bajo el régimen republicano. La cultura política colonial entendía al poder como intrínsecamente bueno, ya que al tener un origen divino no podía realizar ningún mal. Esta creencia, no es compartida por la tradición liberal anglosajona que, como hemos visto con la cita de Acton, parte de un principio distinto; el de la extraordinaria capacidad de corrupción que tiene el poder y, por eso, son necesarios los controles democráticos. De esta manera, el principio que legitima la acción de la oposición parlamentaria queda establecido. Sin la presunción de malignidad del poder, ni la división del poder ni la legitimidad de oposición al mismo, se entienden.

En nuestra literatura sobre el gobierno, de tradición hispánica, el influjo que ejerce el poder sobre quienes lo ejercen, no ha recibido la misma atención de nuestros estudiosos.

¹¹⁸ “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority; still more when they exercise influence and not authority; still more when you superadd the tendency of the certainty of corruption by authority”. Letter to Mandelle Creighton. Add. Mss. 6871, p.60 John Emerich Edward Dalberg-Acton, *Selected Writings of Lord Acton, Vol III, Essays in religions, politics, and morality*. Ed. J. Rufus Fears, Liberty Classics, Indianápolis, 1988, p. 519

Muestras de que el poder corrompe se tienen desde la etapa colonial. El jesuita Andrés Cavo, en su *Historia de México*, firmada en Roma en el año de 1798, señalaba que:

“por vicio de la naturaleza humana, que mediando los intereses de los particulares, éstos prevalecen al bien común, a fuerza de representaciones obligaron los mismos a Cortés a sobreeser en aquel punto e informar al rey de los inconvenientes que abultaban”, Andrés Cavo, *Historia de México*, México, Editorial Patria, 1949, p. 65

Los funcionarios, oidores, querían desplazar del mando a los conquistadores y denunciaron a éstos por los abusos. Los conquistadores, a su vez, acusaron a los funcionarios de enriquecerse y torcer la ley para beneficiarse.

“Mientras la emperatriz entendía lo que la nueva audiencia debía ejecutar, en la Nueva España, Nuño de Guzmán y los oidores Matienzo y Delgadillo administraban aquellos reinos tiranamente” Se les advertía principalmente un odio mortal contra los eclesiásticos, que era la causa porque cada día se encarnizaban más contra éstos”. *Ibid*, p. 128

En la literatura hispánica sobre la monarquía, el énfasis se puso en las responsabilidades morales del gobernante; en las virtudes que debe tener para desempeñar el cargo. Estos fueron los temas que desarrolló la preceptiva política. Los autores de los consejos al Príncipe, fueran maquiavélicos o anti-maquiavélicos, destinaban su obra al príncipe, no a los súbditos.¹¹⁹ Del origen del poder se ocupaban los teóricos religiosos que, como Homero en los tiempos clásicos, hacían intervenir la divinidad en las disputas de los humanos. Empero, en la aurora de la democracia moderna, los estudiosos de la política, más interesados en analizar ésta como una cuestión mundana no divina, siguiendo la pista de lo que ocurría en Inglaterra y en Francia, encontraron que uno de los males de la política era el de la concentración del poder y, que quien o quienes detentaban un poder de ese tipo en vez de prestar un servicio se convertían en una amenaza pública. Por esa razón, el postulado de la división de poderes fue la piedra sobre la que se levantó el edificio de la Constitución de Cádiz, tal como antes había ocurrido en Inglaterra y en Francia.¹²⁰ Dividir el poder es el propósito de la democracia, impedir que el poder vuelva a concentrarse es el objetivo cotidiano del Parlamento.

¹¹⁹ Álamos de Barrientos; *et al*

¹²⁰ “Aquellos hombres, de paisaje distinto, compartían un mismo sentido ideológico; sabían lo que querían. En la crítica o en la oposición a Carlos IV y a Godoy habían forjado su programa político. La guerra de la Independencia hizo posible sacudirse un antiguo régimen, ya caduco y muerto. Basta comprobar lo mucho de común que hubo, ideológicamente, entre ellos y los “afrancesados” para darnos cuenta de que su ideal estaba claro y definido.

Es interesante estudiar las profesiones de estos diputados para tener conciencia de las preferencias del pueblo español a la hora de elegir sus representantes. Se ve que en determinadas zonas españolas hay todavía una absoluta confianza en el clero, mientras que en otra domina una especie de feudalismo de tipo burocrático, y son los que ocupan los cargos oficiales, los preferidos. De todas maneras, había una supremacía del clero sobre otras profesiones; llegan a 90 los diputados eclesiásticos; de ellos, seis son obispos –los de Calahorra, Mallorca, Cisamo, Ibiza, Plasencia y Sigüenza; veintiuno, canónigos, e inquisidores, tres. Ante estas cifras que representan un 30 por 100 de la totalidad de los diputados, no puede decirse, como tantas veces se ha afirmado, que el Congreso gaditano sea anticlerical y enemigo de la Iglesia...

Los abogados, que siguen en importancia al clero, son, en total, cincuenta y seis, es decir un 18 por 100. De ellos, veintidós pertenecían a la carrera Fiscal. Militares hubo treinta y nueve: treinta del Ejército y nueve de la Marina. La nobleza sólo alcanzó catorce puestos, cifra bajísima para entonces. Los catedráticos de Universidad tienen, con ser mucho menos en proporción, un número más elevado: quince

La experiencia de Cádiz muestra la dificultad de adaptar a una sociedad tradicional, la visión de la sociedad liberal. Muestra, además, los obstáculos para entender y valorar la oposición en una asamblea formada por hombres que conocían mejor el derecho tradicional, sacerdotes, jueces, abogados, y sólo por referencias, indirectas, los mecanismos legales inherentes a las garantías individuales, únicas que le brindan al individuo seguridad.

Leviatán y el Ogro filantrópico

De manera metafórica puede afirmarse que dos son los símbolos que, en la era moderna, representaron al Estado. Uno, fue Leviatán y, otro, ya en la etapa contemporánea, tiene como símbolo al Ogro filantrópico. El símbolo que el Leviatán pretende conjurar es el de Behemoth, porque éste encarna la desunión, el caos, la inseguridad; en una palabra, la guerra civil.

La necesidad de Leviatán fue postulada por los partidarios del autoritarismo, ante la existencia de Behemoth.¹²¹ A partir de Thomas Hobbes, los defensores del absolutismo se refirieron a Behemoth, reitero, como la figura del caos; mientras con el Leviatán se refirieron a la figura poderosa, que sometería al rebelde e impondría el necesario orden

llegan a la isla de León como representantes del pueblo...El número de representantes de carrera libre se completa con un médico, un arquitecto, un bachiller y dos escritores...

Cádiz, Cataluña y América dan los ocho comerciantes que consiguen escaño en la Asamblea; el número de los sin profesión es de veinte. Señalemos, por otra parte, que la burocracia y los altos cargos de la política del antiguo régimen dan un total de cuarenta y nueve diputados". Ramón Solís, *El Cádiz de las Cortes*, Madrid, Alianza Editorial, 1969, pp. 221 y 222

¹²¹ Es útil recordar que Thomas Hobbes cuando desarrolla el apartado sobre las causas que debilitan o tienden a la desintegración de un Estado, entre las *enfermedades* de un Estado, señala: Existe una sexta doctrina contraria a la esencia de un Estado: según ella *el soberano poder puede ser dividido*. Ahora bien, dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro. En virtud de estas doctrinas los hombres sostienen principalmente a algunos que haciendo profesión de las leyes tratan de hacerlas depender de su propia enseñanza, y no del poder legislativo" Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*; México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 267

que garantizaría la paz social. Estas figuras, en nuestro medio y ya en el siglo XX, se transformaron y se convirtieron en la del Ogro filantrópico, mismo con el que se puede identificar el presidencialismo.

La figura de Leviatán, representa al gobierno absoluto, mientras la de Behemont, representa al monstruo de las facciones que desató la guerra civil que quería poner término al reinado absoluto de los reyes Jacobo y su hijo Carlos. Ambas figuras, en el contexto de las cruentas y largas guerras civiles que se vivieron en Inglaterra durante el siglo XVII, sirvieron para referirse a los peligros derivados de la intención de poner fin al absolutismo. La figura del Ogro Filantrópico, se emplea en la actualidad para caracterizar la cultura política del autoritarismo paternalista. Leviatán y Behemont, igual que el Ogro filantrópico, son figuras antagónicas al Estado democrático; las tres se utilizan para justificar la necesidad de concentrar el poder. Como símbolos, Leviatán y Behemont, representan la lucha que existe entre el orden y el desorden o, en términos historiográficos, la lucha entre los principios que defienden el *statu quo* y los que sostiene la revolución.¹²² Esto explica que no exista ninguna figura metafórica en la que

¹²² El contexto en el que Thomas Hobbes escribió el Leviatán y el Behemont, era el de la violenta guerra civil, 1640-1660, El subtítulo de *Behemonth*, es *La historia de las causas de las guerras civiles en Inglaterra*. En la lucha se enfrentaron los partidarios de la Corona y los partidarios de la iglesia católica. En este libro Hobbes, para explicar las causas que habían permitido que la monarquía fuese puesta en entredicho, señaló que el pueblo estaba corrompido. Para Hobbes, los responsables de esta situación, eran seductores de diversas clases. “Unos eran ministros; ministros de Cristo, como se llamaban así mismos, y a veces, en sus sermones al pueblo, embajadores de Dios, de quien pretendían haber recibido el derecho a gobernar cada uno de ellos a su parroquia y la asamblea de todos ellos, la nación entera” .Cfr. Thomas Hobbes, *Behemonth*, Madrid, Tecnos, 1992, p.7

Cabe destacar que Hobbes, incluye entre los causantes de la corrupción a “un número enormemente grande de hombres de la mejor condición, que habían sido educados de tal modo, habiendo leído en su juventud los libros escritos por hombres famosos de las antiguas repúblicas de Grecia y Roma relativos a su régimen político y hazañas, libros en los que se ensalzaba el gobierno popular con el glorioso nombre de libertad y se denigraba a la monarquía con el de tiranía, dieron en enamorarse de sus formas de gobierno” *Ibid.* p. 9

El nacimiento del Ogro Filantrópico ocurrió con el surgimiento del Estado de Bienestar como respuesta a la crisis del liberalismo en los años treinta del siglo pasado. Octavio Paz, en su publicitado texto sobre el Ogro filantrópico, considera que éste es producto de la historia europea del Siglo XX y, para el caso mexicano, es el resultado de un proceso que va, desde el momento de la Independencia, hasta la

encarnen los principios básicos de la democracia, en particular, el que establece la conveniencia y la necesidad de dividir el poder para limitarlo y controlarlo.

La nueva visión historiográfica requiere que en el proceso político en curso, el término *transición* a la democracia, no se aplique exclusivamente a la actual etapa de desarrollo, sino que se utilice para referirse también al momento en el que la Monarquía española y su práctica de gobierno absoluto dio paso a la república independiente. El término *transición* también debe aplicarse a la etapa en la que se produjo el cambio del poder político-religioso al de república laica, es decir, cuando la Reforma, en la década de los años cincuenta del siglo XIX, puso fin al Estado confesional. Es esa etapa, los partidarios del poder político laico lograron, por fin, vencer la resistencia armada de los defensores del estado confesional. *Transición* debe utilizarse, también, para referirse al momento de 1917, en el que se transformó la visión liberal, del individualismo posesivo y se impuso la visión que puso el acento en lo social y en un tipo de desarrollo económico que tenía como principal impulsor al Estado.

La revisión que se propone, debe dar cuenta de los grandes cambios ocurridos en el país a lo largo de dos siglos: el de la independencia; el del triunfo de la visión del individualismo liberal sobre la visión corporativa y, por último, el del triunfo de la visión social sobre la visión liberal propia del individualismo posesivo. El análisis de estas grandes transformaciones, todas ellas resultado de confrontaciones violentas,

construcción del Estado revolucionario. Después de una apretada revisión de ese proceso, Paz, señala: “La descripción que acabo de hacer es apresurada y esquemática, pero no es inexacta. Por ello no es difícil comprobar que el poder central, en México, no reside ni en el capitalismo privado, ni en las uniones sindicales ni en los partidos políticos sino en el Estado. Trinidad secular, el Estado es el Capital, el Trabajo y el Partido. Sin embargo, no es un Estado totalitario ni una dictadura” *Cfr.* “El ogro filantrópico”, en Octavio Paz, *El peregrino en su patria*, Obras completas, Tomo 8, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p .339

muestra que pese a los cambios, lo que no sufrió modificación alguna, fue la visión de la necesidad de que el gobierno concentrara el poder. Eso explicaría la recurrencia a las figuras del Leviatán y del Ogro filantrópico, como símbolos de gobiernos fuertes, en nuestra cultura política. Gobiernos fuertes, sin duda, pero antagónicos de todo lo que representan los gobiernos democráticos.

El análisis de los debates en las tres asambleas constituyentes, muestra que éstos no se centraron en la necesidad de implantar un sistema que permitiera la existencia del estado de derecho democrático, sino sobre dictar una Constitución que permitieran al poder Legislativo en el caso de la Constitución de 1824 y al poder Ejecutivo, en los casos de las constituciones de 1857 y 1917, someter a los ciudadanos para que no ofrecieran resistencia a las demandas de dichos poderes.¹²³

¹²³ La Comisión encargada de preparar el Acta Constitutiva para el Soberano Congreso Constituyente, explicó de la siguiente manera los poderes del Ejecutivo:

“Entre las facultades asignadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la Comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aun de algún sistema central, y tal vez ni al de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias, nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores; y tal es también el imperio de la ley suprema de las naciones, de salvar su Independencia y Libertad. Cuando el Gobierno es de leyes exactamente observadas, y no de hombres, no hay peligro para la severidad de aquellas que llaman para los empleos a la virtud y al mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud, y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos “ Acta Constitucional, en Miguel Ramos Arizpe, *Discursos, memoria e informes*, Nota biográfica, bibliográfica y acotaciones de Vito Alessio Robles, México, UNAM, 1942, p. 105

Para el acta de Reformas de 1847, se presentaron tres proyectos; el de mayoría, el de minoría y el de transacción. El de mayoría, presentado por José Fernando Ramírez, Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara y Pedro Ramírez, expresó en el preámbulo lo siguiente:

“Si en una constitución no deben escribirse palabras impropias, menos pueden admitirse cuando por su impropiedad puede ser destrozada y aniquilada la nación a quien se va a constituir, y de esta manera es la palabra federal que se agrega a nuestra divisa política. El influjo de las palabras es mágico, es poderoso, y una palabra sola basta para variar todo el ser moral de un hombre: el que era modesto, atento y suavísimo el día anterior en la vida privada nos lo presenta la historia romana como insolente, altivo y sanguinario luego que resistió la púrpura imperial. ¿Por qué César tomó el nombre de dictador?... porque el de rey había recibido un sello de maldición bajo los Tarquinos. ¿Por qué Augusto tomó el de emperador? porque César había sido más que un rey ejerciendo la dictadura. ¿Por qué nosotros nos estremecemos a la sola pronunciación de aquellas palabras? ¿Por qué la nación toda se conmovió a la simple propuesta de un rey que nos hizo un simple ciudadano?...por la palabra, pues es cierto que hemos vivido bajo la férula de hombres que han ejercido un despotismo, de que ni aun se tiene idea en los pueblos regidos por reyes; sin embargo, nosotros los hemos tolerado, porque nuestros opresores se han llamado Presidentes. El día que

En la etapa en la que culmina la independencia, en la que cambió la orientación política monárquica y se adoptó el modelo republicano, también cambió la antigua hegemonía hispánica en el concierto internacional. Si bien se perdió la vieja hegemonía en el orden internacional, en el orden interno se mantuvo inalterable el espíritu del gobierno colonial que no reconocía el derecho de los ciudadanos a oponerse a la política gubernamental. Los diferentes actores políticos de la época, republicanos federalistas, republicanos centralistas, podían mostrar sus conflictivas diferencias en lo político. En lo confesional, sin embargo, coincidían en favorecer gobiernos que no tuvieran obstáculos.

El proceso de modernización política, sus condiciones y consecuencias, comprendió al mundo entero. Dicho proceso adquirió distintas velocidades e intensidades, de acuerdo a las condiciones locales. Éstas, en el campo de la historiografía política, fueron consideradas, en el siglo XIX, como elementos determinantes en el rumbo que siguieron los Estados Nación. Empero, en el siglo XX, ya no se puso énfasis en estos, sino en el sentido universal, en el cauce único del desarrollo que comprende a todos los países sin

tomen otro nombre, expirará su dominación, puesto que no alcanzó perdón ni el héroe mismo de la independencia” citado por Santiago Oñate “El Acta de Reforma de 1847”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo II, Historia Constitucional 1847-1917*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, p. 19

Por su parte, el voto de minoría, expresó:

“hemos establecido en términos claros y precisos la división de los poderes interiores, de suerte que éstos nunca pudieran ni confundirse, ni salir de sus facultades ordinarias. Quedan los tribunales sujetos a los principios más liberales y severos. Quedan los gobernadores reducido al mero Poder Ejecutivo común y ordinario sin posibilidades de convertirse en dictadores, y sujetos a una doble responsabilidad.” *Ibid*, p. 16

En la Constituyente de 1917 cuando se debatían los atributos del Ejecutivo, el diputado C. Bojórquez señaló: Nosotros hemos traído a esta Asamblea la representación del pueblo mexicano y tenemos la obligación de hablar de acuerdo con las tendencias de ese pueblo de nuestra patria, y en estos momentos históricos tenemos también la obligación, lo digo profundamente convencido, de robustecer de dar mayor fuerza al Gobierno del señor Carranza, que es el que está llamado a salvar la revolución. La revolución no ha terminado aún.” *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo II, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 2002, p 459

excepción. Empero, si se abstraen las condiciones locales, se corre el riesgo de equivocarse, de generalizar, de confundir el modelo, una propuesta teórica, con el desarrollo histórico concreto.

A principios del siglo XIX, Inglaterra y los Estados Unidos representaban para los novohispanos, en tránsito de convertirse en mexicanos, las únicas experiencias que les podían servir para resolver los problemas que planteaba la construcción de un país independiente. Dichas experiencias fueron conocidas en forma libresco, no mediante un conocimiento directo; los principios democráticos, si bien fueron influyentes, tuvieron que ser confrontados con el medio en el que se pretendía aplicarlos. En contraste, en los asambleístas el peso de la tradición hispánica, era notable. Al ponderar el modelo que debía seguir México, los asambleístas se encontraron divididos entre la experiencia inglesa de respeto a la tradición y la experiencia estadounidense que carecía de ella, por lo que podían crear nuevas instituciones, sin los obstáculos que representaban instituciones centenarias. La experiencia regicida de la revolución francesa y sus efectos en Haití, habían influido en los asambleístas de manera negativa; por esa razón, en el debate sobre la nueva organización que convenía al país, Francia y su revolución quedaron proscritas como modelo a seguir.

El gran problema al que se enfrentaron los asambleístas, ya como individuos, ya como miembros de una corporación, fue el hecho de que unos y otros habían sido formados en las creencias que animaban al régimen colonial y, de forma repentina, se encontraron con una situación para la que no estaban preparados. Por una parte, debían transitar de lo supuestos del derecho divino; de la soberanía del monarca; de la concentración del poder, a los principios de la soberanía popular y de la división de poderes. Por otra

parte, los asambleístas intentaban encontrar una fórmula que le permitiera al nuevo país, evitar los violentos episodios ocurridos en la etapa insurreccional, así como las brutales manifestaciones de la Revolución Francesa. El diseño del nuevo mundo político mexicano quería evitar que en México se repitiesen las experiencias con las que nació la democracia moderna en Inglaterra y en Francia. El propósito de impedir más acontecimientos violentos, como los que dieron fin al régimen colonial, permitió que se atendiera el problema de la independencia, pero se ignorara el problema de la libertad tan caro para los países anglosajones.¹²⁴

La forma en la que se produjo la transición entre el régimen colonial, virreinal y el régimen independiente republicano, entendido éste como el del fin del absolutismo, atentó contra las creencias políticas de la sociedad a principios del siglo XIX. Observar las características de ese cambio, la forma en la que los defensores del régimen colonial reaccionaron, es importante para comprender el gatopardismo de quienes eran defensores de distintos privilegios, se adaptaron a las nuevas circunstancias del país independiente. Así, la historia de México a lo largo del siglo XIX y XX, puede interpretarse como una lucha entre los promotores de la igualdad y los defensores del privilegio.

La lucha del gatopardismo, del que todo cambie para que todo siga igual, es propia de grupos tradicionales que, ante lo inevitable de los acontecimientos, operan para que sus intereses queden a salvo. Esta lucha, se dio en varios niveles; el ideológico fue uno de los más importantes porque en éste, las creencias fueron el refugio que ofreció de los

¹²⁴ Aunque la historiografía política identifica independencia y libertad, la primera aborda el surgimiento de una nueva entidad política, mientras la segunda, se refiere a la relación que guardan los individuos con el gobierno.

valores tradicionales que, en forma paradójica, apelaron a la concepción moderna de libertad de creencias, excepto las religiosas. Los defensores de la nueva organización política se opusieron, vigorosamente, como un solo hombre, a permitir la existencia de otra religión que la católica, tal como quedó plasmado en la redacción de la Constitución de 1824.¹²⁵

Es en función del choque de creencias ocurrido en las primeras décadas del siglo XIX que se interpreta el significado del cambio político. Éste, desde el ángulo de quienes aspiraban al cambio que representaba una organización desligada de la corona española, el triunfo de su causa era interpretado como gloriosa revolución; mientras que quienes se oponían al mismo, no podían dejar de entenderlo como intento criminal contra el orden establecido.¹²⁶ Empero, al triunfar en definitiva la idea de la separación radical con la casa reinante en España, la revolución de independencia fue valorada como el momento fundante del país independiente; sin embargo, la independencia política no significó un cambio radical en la relación entre gobernantes y gobernados.

En momentos de crisis, como los que se vivieron en los albores del Siglo XIX, en los que las divisiones en la sociedad son evidentes, el conflicto es visto como el resultado de visiones antagónicas sobre cómo se debe gobernar, los propósitos que deben perseguirse, así como las formas de legitimación.

¹²⁵ Si bien los estudiosos han publicado numerosos estudios sobre la influencia de la constitución estadounidense en los debates de la Asamblea Constituyente de 1824, no se han detenido a explicar por qué en el asunto de la religión, siguieron una fórmula opuesta a la establecida por los legisladores del vecino país. En México, con el argumento del respeto a las creencias religiosas, se defendió la visión jerárquica de la sociedad.

¹²⁶ La distinta valoración del pasado colonial, es uno de los elementos, tal vez el principal, que sirve para explicar el nacimiento de las banderías políticas que, posteriormente serán conocidas, como liberales y conservadores.

Para los estudiosos de ese momento, queda claro que en la Asamblea Constituyente se vivía una atmósfera de incertidumbre y que hubo pocas dudas sobre la forma de entrar, a lo que ahora se podría llamar modernidad plena. Los asambleístas no quisieron ir más allá del umbral que separa la tradición de la modernidad. Por esta razón, suponer que esos asambleístas se consideraban revolucionarios, a la manera como la historiografía de las revoluciones lo consagra, es un error. En ningún momento, los asambleístas se veían a sí mismos como el mismo tipo de agentes que promovieron las experiencias revolucionarias canónicas; de hecho éstas, por cuestiones de credo religioso y político, les resultaban molestas; por eso si bien adoptaron la división de poderes, no aceptaron las consecuencias prácticas de éste. Tal vez, esa razón pueda explicar que, salvo contadas excepciones, la Constituyente no se haya valorado como el momento estelar, culminante, con el que se cerró el capítulo de la independencia. La Constituyente de 1822-1824, más bien ha sido valorada como una bisagra que vincula los esfuerzos de quienes eran partidarios de la independencia, pero no participaban de un proyecto republicano que estableciera límites al gobierno.

La historia de las ideas políticas en México muestra la intensidad con la que la sociedad vivió el conflicto de visiones.¹²⁷ Asimismo, dicha historia ofrece la oportunidad de observar la confusión que se genera cuando los estudiosos actuales, en ocasiones, confunden el significado original del fenómeno revolucionario, como una experiencia

¹²⁷ “Las visiones son como mapas que nos guían por una maraña de complejidades desconcertantes. Como los mapas, las visiones tienen que obviar muchos rasgos concretos para indicarnos los pocos caminos que nos guían por una maraña de complejidades desconcertantes. Como los mapas, las visiones tienen que obviar muchos rasgos concretos para indicarnos los pocos caminos decisivos que conducen a nuestra meta. Las visiones son indispensables pero peligrosas, precisamente porque tendemos a confundirlas con la realidad” Thomas Sowell, *Conflicto de visiones. Orígenes ideológicos de las luchas políticas*, Buenos Aires, Gedisa, 1990, p. 15

El mismo autor señala: “Las visiones sociales son importantes de diversas maneras. La más obvia es que las políticas basadas en cierta visión del mundo tienen consecuencias que se difunden por la sociedad y reverberan a través de los años, o aun a través de las generaciones y los siglos” p. 18

brutal, regicida, de amenaza a la vida y a la propiedad, con el significado historiográfico actual, en el que el término revolución, se aplica para explicar el gran viraje que significó la aparición de gobiernos constitucionales.

Cuando se prescinde de la ruta que, a través de distintas etapas, que van del punto de nacimiento del término revolución política a su recepción en sociedades con contextos y épocas distintas, los equívocos se presentan continuamente.¹²⁸ Cuando a un mismo término, por ejemplo, Constitución política, se pretende darle un significado único, y se olvidan los significados que tuvo para individuos de distintas épocas y lugares, se produce una distorsión del término que así puede llegar a ser irreconocible para quienes lo utilizaron en su momento. Sin advertir este peligro, los primeros asambleístas mexicanos incurrieron en el error de pensar que los conceptos, abstractos, sin historia ni contexto, podían funcionar como el esperanto y ser comprendidos en todos los países.¹²⁹ Muchos autores sitúan la aparición del mundo moderno con el inicio del ciclo de las revoluciones que comprende las experiencias de Inglaterra, los Estados Unidos y Francia, respectivamente. Consideran que la primera se hizo para conservar las viejas tradiciones y, la tercera, para eliminarlas borrando todo vestigio del pasado. A la

¹²⁸ Un ejemplo no sólo del conflicto de visiones, sino de su repercusión a lo largo de la historia, puede observarse a través de los distintos calificativos que merece un periodo o un personaje. Así la etapa colonial es calificada por Alamán de una forma y de manera distinta por Mora. Cfr. del primero, *Historia de Méjico* y, del segundo, *México y sus revoluciones*. La Colonia es valorada, por éste, como el Antiguo Régimen, mientras que para Alamán, representa, la etapa fundacional del nuevo país.

La disputa historiográfica no termina ahí. La independencia es vista, por unos, como episodio glorioso mientras que, para otros, es la fuente de las desgracias y de postración. Juárez, del mismo modo, es visto como el agente de la segunda independencia, mientras que para otro grupo de historiadores es el símbolo del entreguismo liberal a los Estados Unidos.

¹²⁹ “Las actuales batallas políticas son un popurrí de intereses específicos, emociones colectivas, choques de personalidad, corrupción y muchos factores. Pero las tendencias históricas perdurables poseen alguna coherencia que refleja ciertas visiones. A menudo los intereses específicos prevalecen a tal extremo que obtienen respaldo gracias a la simpatía de la opinión pública por las visiones que se pueden invocar a favor o en contra de una política dada” Thomas Sowell, *Op. Cit.*, p.18

segunda en cambio, no la hacen partícipe ni de una ni de otra porque consideran que los Estados Unidos es un país sin historia, lo que le convierte en un país singular.¹³⁰ Esta peculiaridad no fue tomada en cuenta, por los asambleístas constituyentes de 1824 que consideraron a la Constitución estadounidense como un fetiche y no el resultado de una práctica y un debate sobre los males de la concentración de poderes en un individuo o en un cuerpo colegiado.

La historia, sin embargo, permite señalar que el rasgo común de las tres experiencias revolucionarias con las que surgió el mundo moderno, fue el de la novedosa concepción sobre el tipo de relación que deben tener los gobernados con quien los gobierna. En los tres casos, pese a lo dilatado del espacio geográfico y a la distinta temporalidad, es posible observar dos puntos de coincidencia; el primero es el de la desconfianza de los ciudadanos en el gobernante, es decir, hacia los excesos del poder público. El segundo, el de valorar como una expresión de sensatez, el considerar que la principal tarea política es la de establecer controles y frenos que no pueden ser burlados por los encargados del gobierno.

¿Cómo se concibe a la oposición en el marco de una cultura política autoritaria?

Establecer la democracia requiere de valorar positivamente la oposición parlamentaria ya que; sin ésta, aquélla no existe y, cuando así sucede, la anarquía se desencadena. Para que la función del Congreso, en general, y la de la oposición parlamentaria, en particular, sean valoradas se requiere que quienes lo integran tengan una visión común acerca de la importante función que cumplen, tanto en la que como cuerpo realizan al

¹³⁰ Cfr. Lipset Seymour Menton, *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000

vigilar y controlar al Ejecutivo, como al interior de la Cámara al oponerse a las acciones del gobierno consideradas atentatorias, ya sea contra el propio sistema político, ya contra acciones concretas consideradas nocivas por un sector de la ciudadanía. Sin el convencimiento del valor de estos elementos, la acción del Congreso no puede ser valorada por la ciudadanía que verá en él una función inútil, en el mejor de los casos, o un instrumento que no se justifica por obstaculizar los propósitos del Ejecutivo.

La oposición representa un ejercicio del gobierno parlamentario que sirve para que las minorías se defiendan de la dictadura de la mayoría; pero más que eso, representa una visión sobre el poder, la forma de adquirirlo, conservarlo y ejercerlo. Dicha visión, además, descansa en el supuesto de que el poder es intrínsecamente corruptor de quien lo ejerce y, en consecuencia, la sociedad debe limitarlo, dividirlo y exigirle garantías. Si el poder fuese considerado un instrumento protector, entonces la sociedad se sentiría segura y podría disfrutar en paz de sus bienes; empero la teoría liberal democrática señala enfáticamente que para que esto ocurra es necesario, limitar al máximo tanto a quien es titular del Ejecutivo como a las instancias que están diseñadas para controlar a éste.

La diferencia fundamental entre las sociedades democráticas y las así llamadas autoritarias, o entre las sociedades modernas y las sociedades tradicionales, es la actitud que unas y otras guardan ante el gobierno. La actitud que debe guardar el ciudadano frente a quien lo gobierna; así como las distintas expectativas del ciudadano frente a quien lo gobierna, dependen de la forma en que se concibe la relación del ciudadano con la autoridad; si de manera jerárquica o de manera igualitaria.

El discurso político del autoritarismo descalifica la función de la oposición por considerarla un obstáculo que, además, proviene de sectores sociales sin experiencia en el gobierno. Las protestas callejeras de éstos, su desprecio por los formalismos parlamentarios, se utilizan para descalificar estas formas rudimentarias de oposición. La descalificación se justifica por el ríspido proceder de ésta, por no distinguir entre el foro parlamentario y la plaza pública. Sin embargo, estos argumentos no sólo ocultan el desprecio a la oposición de los arbustos, sino también por la oposición que pretende vigilar y controlar las acciones de gobierno del Ejecutivo.

En el centro del análisis sobre el significado y el comportamiento de la oposición parlamentaria, se encuentra la observancia de la ley, tanto por el poder Legislativo como por el poder Ejecutivo. Este tema, el de la obligación del gobierno de observar puntualmente no sólo la ley como está redactada, sino también su espíritu, es fundamental para la existencia de la oposición. Si el gobierno y quienes redactan las leyes, no las cumplen, en ese momento el sistema muestra que se ha iniciado el proceso de corrupción del sistema político en conjunto. Si el gobierno no observa lo establecido por la ley y hace caso omiso de ésta, en ese momento, se hace visible el deterioro de las instituciones.

Capítulo IV

El control del régimen presidencial: la oposición como participación

La oposición en el presidencialismo latinoamericano

En América Latina la figura presidencial ha ocupado tradicionalmente un lugar predominante en los sistemas políticos. La historia demuestra que a menudo el poder Ejecutivo ha avasallado a las demás instituciones, rompiendo el equilibrio de poderes que supone la democracia. Los presidentes latinoamericanos han ejercido pues el poder de manera unívoca, autoritaria, lo que ha dificultado o incluso impedido el desarrollo de una cultura de la oposición “legal”.

Uno de los fenómenos más característicos de la región latinoamericana han sido los “hombres fuertes”, ampliamente carismáticos, que por lo común llegan al poder mediante la apelación directa de la soberanía popular y encabezan gobiernos centralizados que desestabilizan el equilibrio frente al poder Legislativo, dando pie a un régimen de tintes autoritarios. Esta idea se encuentra fuertemente enraizada en la cultura política latinoamericana, tanto que incluso podría decirse que es lo que el ciudadano común espera, en el fondo, de todo hombre que aspira al poder. Pareciera entonces que la oposición legal no tiene cabida en esta historia, en donde la idea de representación parece cobrar un sentido diferente en el momento en que el líder logra enganchar a la ciudadanía con sus ideas, con su porte, con sus palabras. Es así como aparentemente el líder encarna ni más ni menos que a la soberanía popular. Y, ¿quién osaría oponerse a la voluntad popular en persona?

En la mayoría de los regímenes presidencialistas latinoamericanos la oposición cuenta con un vasto memorial de agravios que incluye; marginación, vejación, tortura, exilio, asesinatos. Por ello, en muy pocas ocasiones ha logrado jugar un papel de contrapeso a cabalidad, y sólo de manera fortuita ha podido consolidarse en la cultura y las instituciones del sistema político como una alternativa legal y real, frente al gobierno. Éste, no obstante, es el caso de la oposición en Uruguay que tuvo la capacidad de establecer un Ejecutivo colegiado, único en la región.¹³¹

No es mera coincidencia que Uruguay tradicionalmente haya contado con un Poder Ejecutivo disminuido, atípico en la región latinoamericana, así lo refieren incluso algunos de los términos que los politólogos han utilizado para definirlo: “reactivo”, “pasivo” e incluso “cuasipresidencialista” o “semiparlamentario”.¹³² Lo que de entrada ya denota las relaciones de equilibrio, de contrapesos, que han prevalecido entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a lo largo de la historia de este país, el campo de batalla ideal para que una oposición legal pueda madurar. Son mundialmente conocidos, por ejemplo, los experimentos que se han llevado a cabo en Uruguay con el diseño del Poder Ejecutivo, con la instalación del Consejo Nacional de Administración

¹³¹ Aunque el Ejecutivo colegiado y, más específicamente, el triunvirato, fue una fórmula utilizada tanto en México, como en Quito, Caracas y Buenos Aires, en los primeros años de la lucha de Independencia; este tipo de gobierno, que revela la intención de los independentistas de impedir la absorción del poder en un solo individuo; en etapas posteriores el mando unipersonal, presidencial, se impuso. *Cfr.*, Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, UNAM, 2010, p. 61

¹³² Mainwaring y Shugart clasifican al Poder Ejecutivo como “reactivo”, debido a que carece de la posibilidad de realizar decretos mientras que posee una fuerte capacidad de veto e iniciativa exclusiva en algunas áreas de política pública. Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms in the Debate", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 49. Por otro lado, la Asamblea General tiene la facultad de desaprobar las acciones del presidente y sus ministros, lo que ha dado pie para que algunos autores lo clasifiquen como régimen semipresidencialista o semiparlamentarista; en Carlos Moreira, *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa 1995-1999*, México, FLACSO-México/Miguel Ángel Porrúa, 2003.

(1919-1934), que compartió el Poder Ejecutivo junto al Presidente; y el Consejo Nacional de Gobierno (1952-1966), a todas luces un Ejecutivo Colegiado. En ambos experimentos institucionales, cabe destacar, que la oposición legal ocupó un tercio de representación en el propio Poder Ejecutivo, y un porcentaje nada despreciable en los ministerios y en los Entes Autónomos.

¿Será entonces que modificando el diseño institucional del Poder Ejecutivo lograremos una oposición legal en la región? En el año de 1984, Juan Linz en su célebre trabajo responsabilizó a las deficiencias del presidencialismo por la caída de las democracias y el ascenso de los autoritarismos durante la Guerra Fría, y propuso en términos concretos su sustitución por sistemas parlamentarios. Sin embargo, a partir de la amplia discusión que tuvo lugar en la ciencia política, un tanto paradójicamente, el presidencialismo ha cobrado un nuevo brío en la región, pero con un matiz interesante.

Scott Mainwaring y Matthew Shugart, por ejemplo, han demostrado a través de una amplia comparación de países con regímenes tanto presidencialistas como parlamentaristas que estos últimos han sido tan inestables o más como los primeros. Por lo que proponen clasificar a los regímenes presidencialistas a partir del análisis de las facultades que las constituciones les otorgan y el control que pueden ejercer sobre sus partidos para maniobrar en el terreno legislativo.¹³³ Esto quiere decir que ya no se concibe al presidencialismo como una categoría abstracta y homogénea, sino que cada vez es más importante para la ciencia política distinguir los tipos de presidencialismo en relación con múltiples variables, entre las cuales también puede figurar el papel de la oposición legal, y mejor aún la clara identificación de su tipología.

¹³³ Mainwaring y Shugart, *op. cit.*, pp. 13-14.

Siguiendo la propuesta de Mainwaring y Shugart, Jorge Lanzaro ha distinguido específicamente tres tipos diferentes de presidencialismo: mayoritario, plebiscitario y pluralista.¹³⁴ Y presenta el caso uruguayo como un ejemplo del tercer tipo, pues es frecuente que para gobernar el Presidente eche mano de la coparticipación de los partidos, es decir de una cultura *consociational*, en referencia explícita al concepto de Lijphart,¹³⁵ lo que en sí mismo constituye un contrapeso a las extralimitaciones de poder del Presidente.

Es decir que a lo largo del siglo XX en Uruguay no sólo encontramos limitado, y bien calibrado, el poder del Ejecutivo frente al Legislativo, en términos constitucionales, sino además podemos observar una cultura de la oposición bien acendrada bajo las pautas consensuales. Por lo cual, sin duda alguna, Uruguay representa un caso distinto respecto a las relaciones que el presidencialismo latinoamericano establece comúnmente con la oposición política, supeditándola, en el mejor de los casos. Pero, ¿qué factores han influido para que este proceso se diera de esta manera y no de otra, como en el común de los casos latinoamericanos? Esa es la cuestión que se intenta dirimir en las siguientes líneas, a través de la revisión en la historia uruguaya de algunos de los conceptos fundamentales de la teoría de la oposición, a partir de lo cual se pueden diferenciar cuatro fases principales del desarrollo de la oposición en este país: 1) *Hegemonía*

¹³⁴ Los elementos que Lanzaro propone para efectuar este análisis son: densidad específica de cada complejo institucional, separación e independencia de los poderes del Estado, estatuto electoral, sistema de partidos, tradiciones y cultura política, estilos de liderazgo, carácter unitario o federal del país, instancias de gestión municipal o regional, estructuración directiva de la administración pública, Jorge Lanzaro, "Democracia presidencial y alternativas pluralistas. El caso uruguayo en perspectiva comparada", en Isidoro Cherensky e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 2001 (Latinoamericana, 7), p. 190.

¹³⁵ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.

limitada; 2) Cultura del consenso; 3) La oposición participa en las reglas del juego; 4) La nueva oposición.

1) Hegemonía limitada

Según Robert Dahl, para quien la oposición es la esencia misma del sistema democrático, la posibilidad de que una oposición “leal” exista en un sistema político se da en la medida en que el gobierno vea limitadas las posibilidades de obtener éxito al ejercer coerción contra ella. Señala que en los países con una democracia sólida y antigua las relaciones entre las fuerzas armadas y la ciudadanía son tan entrelazadas que resulta difícil para un gobierno recurrir a la coerción para gobernar a su entera voluntad, sin lesionar gravemente su legitimidad, este sería el caso de Inglaterra, los Países Bajos, Suecia y desde luego Estados Unidos, este último con el claro ejemplo de la amplia difusión de armas en la sociedad como la materialización última del derecho a la libertad.¹³⁶ Al respecto debemos recordar también, por ejemplo, que la corona de Inglaterra históricamente tuvo dificultades para construir una hegemonía absoluta sobre su territorio, y que de hecho no lo consiguió, el ejemplo más claro se encuentra ya en su incapacidad para intervenir en el proceso de los *enclosures*,¹³⁷ lo que explica en buena medida por qué históricamente la oposición surgió primero en este país, a diferencia de otros países europeos.

El principio implícito en el axioma de Dahl es que si el gobierno cree que puede usar la coerción en contra de la oposición, sin tener que pagar un costo considerable, sin lugar a

¹³⁶ Robert Dahl, (ed.) "Preface", en *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven & London, Yale University Press, 1966, p. XII.

¹³⁷ Barrington Moore, Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Ediciones Península, 1976, p. 22.

dudas, lo hará. Así, volviendo a la problemática latinoamericana podríamos decir que el problema del presidencialismo exacerbado, por ejemplo, es el excesivo poder que, potencialmente, de acuerdo con cada configuración histórica, se puede concentrar en el Poder Ejecutivo.

La teoría de Dahl tiene bastante sentido también en el caso de Uruguay, donde encontramos que a partir de las terribles confrontaciones del Partido Colorado y el Partido Blanco, desde que la pequeña República obtuvo su independencia en 1828 hasta 1872, cuando se formalizó el primer pacto de coparticipación territorial. Los gobiernos que se establecieron en Montevideo durante esta fase vieron limitado su margen de acción en poco menos de la mitad del territorio, y por ejemplo durante la Guerra Grande (1839-1851) la oposición estableció su propio gobierno, en el Cerrito, en las afueras de Montevideo. Es decir, que en el caso de Uruguay durante las primeras cuatro décadas de existencia del país ambos partidos tenían una considerable capacidad de coerción, por lo que los dos tenían, al menos fácticamente, una parte de la posibilidad de “gobernar”, y así lo hicieron con el límite de la fuerza contraria. Lo cual nos recuerda una frase de Dahl: *Ordinarily a government has access to coercing government. (Otherwise, the chances are that the opposition would soon control the government.)*¹³⁸

Digamos que en esta primera fase de la oposición en Uruguay la capacidad de coerción se encuentra aún dividida entre el gobierno y la oposición, lo que dificultó desde un principio la hegemonía absoluta de un partido sobre el otro, a pesar de que la oposición favorecía un gobierno mayoritario.

¹³⁸ Robert Dahl, "Preface", en *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven & London, Yale University Press, 1966, p. XII.

En 1828, tras la celebración de la “Convención preliminar de paz”, mediada por Inglaterra, entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el imperio de Brasil se estableció en la ciudad de Canelones, muy cercana a Montevideo, la Asamblea Constituyente que tras dos años de trabajos daría a luz la primera Constitución de la historia del Uruguay. Durante ese lapso, el gobierno provisorio conducido por José Rondeau procuró mantenerse neutral frente a las influencias poderosas de los caudillos que habían sobrevivido a las guerras de independencia: Fructuoso Rivera y Antonio Lavalleja. Debido a la ausencia de un ejército que ejerciera el dominio sobre el territorio oriental recién creado, ambos caudillos emergieron como las fuentes infranqueables de poder, por lo que Rondeau no se pudo sustraer a la influencia de ambos. Antes bien, se mantuvo como presidente provisional, dado que Rivera y Lavalleja llegaron a un acuerdo por el que Lavalleja se investió con el papel de jefe del Estado Mayor del Ejército, al mismo tiempo en que Rivera fungió como “Ministro Universal”, desplazando de sus puestos a los funcionarios unitarios.¹³⁹

En contraste con su débil capacidad política ante los grandes caudillos, el unitarismo montevidiano tuvo una enorme influencia en el diseño de la constitución de 1830. Los unitarios montevidianos estaban preocupados por el poder que podían alcanzar los caudillos en aquella región, sobre todo después de sobrevivir a movimientos como el encabezado por Artigas. Por ello, aunque estaban deslumbrados por las luces del liberalismo dieciochesco, fueron extremadamente cautos para abrir el paso a la soberanía popular y así pretendieron elevar la política a un pedestal, en donde ni los caudillos ni las montoneras pudieran alcanzarla.

¹³⁹ Basado en Juan E. Pivel Devoto, *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*, tomo 1, Montevideo, Medina, 1942, pp. 16-18.

La nueva Constitución de 1830, inspirada en los modelos norteamericano y europeo, instauró un gobierno representativo republicano, con división de poderes, bicameral, con un Presidente y ocho Departamentos. El primer candado que pusieron los constituyentes fue la suspensión de la ciudadanía (y por ende la incapacidad de votar por representantes y senadores) a sirvientes a sueldo, peones jornaleros, simples soldados de línea, vagos, procesados, ebrios, menores de 20 años, morosos, y a partir de 1840 todos aquellos que fuesen analfabetos.¹⁴⁰ Es decir, se excluyó cerca del 95% de la población del proceso de elección de representantes.¹⁴¹ Para elegir Senadores, además, se convocó a ciudadanos que pertenecieran al departamento respectivo y que tuvieran en él bienes raíces o un capital de \$ 2,000. Aún así, la Constitución estipulaba que el Presidente debía ser elegido no por la ciudadanía sino por la Asamblea General, mediante mayoría absoluta,¹⁴² es decir que la legitimidad de los presidentes uruguayos durante el siglo XIX y principios del XX no derivaba directamente de la voluntad popular, sino de la decisión del Parlamento, el único poder legítimo a la luz de los efectos de la soberanía popular, como quiera que fuesen los candados que se le impusieran.

A estos dos primeros trazos fundamentales se le sumarían algunas otras características que denotan la distancia que había entre la idealidad de los primeros constituyentes y la realidad uruguaya. El hecho de que el Parlamento elija al Presidente es la primera muestra de que los primeros constituyentes aparentemente buscaron diseñar un sistema que estuviera a medio camino entre el presidencialismo y el parlamentarismo de la

¹⁴⁰ Arts. 7 y 8, *Constitución de 1830*, en *Las constituciones del Uruguay*, 2da. Ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978.

¹⁴¹ Silvia Dutrénit, *Uruguay. Una historia breve*, México, Instituto Mora, 1994, p. 110.

¹⁴² Con la excepción de la elección del primer Presidente de la República, que debía realizarse con los dos tercios de los miembros de ambas cámaras, Art. 73.

época. Pues si bien, la figura presidencial se perfilaba con un poder centralista al tener el derecho de elegir a los jefes políticos y tenientes de los Departamentos, los ciudadanos eran quienes elegían las juntas económico-administrativas y a los alcaldes ordinarios en cada población. Al Presidente le correspondía el mando superior de las fuerzas de mar y tierra, pero no podía mandarlas en persona sin previo consentimiento de la Asamblea General (por las dos terceras partes de los votos).¹⁴³ Además el Parlamento tenía también la facultad de “designar la fuerza armada, marítima y terrestre necesaria en tiempos de paz y guerra”.¹⁴⁴ El Presidente debía solicitar la autorización al Senado para nombrar y sustituir coroneles y demás oficiales de las fuerzas armadas, de igual manera que para declarar la guerra, y es también el Parlamento quien decide si permite o prohíbe la entrada o paso de tropas extranjeras por el territorio uruguayo.¹⁴⁵ El Presidente tenía también el derecho de designar a sus propios ministros, pero el Parlamento tenía la facultad de enjuiciarlos (con las dos terceras partes de la Asamblea General).¹⁴⁶ Por último el Parlamento era quien elegía a los miembros del “tercer poder” la Alta Corte de Justicia.¹⁴⁷ Es decir que trató de crearse un presidencialismo poderoso y centralizado, pero atado de las manos en cuestiones militares e imposibilitado de la posibilidad de llegar al poder mediante un proceso que le permitiera construir su propia legitimación en la voluntad popular. En pocas palabras, los constituyentes pretendieron blindar la Constitución contra caudillos y montoneras.

Respecto a los proyectos de ley, el Presidente podía proponer, modificar, objetar, hacer

¹⁴³ Art. 80

¹⁴⁴ Art. 17, fracc. 8.

¹⁴⁵ Art. 17, fracc.11.

¹⁴⁶ Era facultad exclusiva de los representantes acusar ante el Senado al Presidente, Ministros, miembros de ambas cámaras o de la Alta Corte de Justicia, Art. 26, fracc. 2; y correspondía al Senado abrir el juicio contra los acusados, Art. 38.

¹⁴⁷ Art. 17, fracc. 18.

observaciones y suspender la promulgación de proyectos emanados de las cámaras; mientras que la Asamblea General tenía la facultad de aprobar o desechar las modificaciones, con los *dos tercios de votos* respectivos, que en caso de rechazar el proyecto reformulado por el Ejecutivo debía aguardar hasta la siguiente legislatura para ser discutido de nueva cuenta.¹⁴⁸

La Asamblea Constituyente diseñó un eficaz control de poderes, pero en la realidad el poder Ejecutivo subordinó al Parlamento. Es decir, que los constituyentes legislaron para un país ideal, y no para un país real. En enero de 1830 Rivera, bajo el cargo de “Comandante General de la Campaña”, salió a la campaña para influir a través de los caudillos locales en el resultado de las elecciones del primer gobierno constitucional. Los resultados ponen en evidencia la capacidad del aparato político montado *ex profeso* por Rivera y sus seguidores. De los 8 departamentos en disputa, la facción de Rivera obtuvo la elección de los representantes de cinco (Montevideo, 5; Canelones, 4; San José, 3; Paysandú, 3; Durazno, 2), y la *facción* de Lavalleja se quedó con tres (Maldonado, 4; Colonia, 3; Cerro Largo, 2).¹⁴⁹ Esto significó que la Asamblea General, con los dos tercios necesarios emanados del trabajo político del riverismo, eligiera a Fructuoso Rivera como el primer Presidente de la República Oriental del Uruguay.

A pesar de los candados que habían diseñado los constituyentes gracias al dominio del riverismo se estableció *de facto* un gobierno presidencialista mayoritario lo que, tras ser

¹⁴⁸ Sección VIII, Arts. 59-70.

¹⁴⁹ Para asumir el cargo de Representante o Senador se debía tener la renta de 4 000 y 10 000 pesos, respectivamente, sería electo un Representante por cada 3000 almas o por una fracción que no bajara de 2000 habitantes, Arts. 19 y 30.

elegido el primer Presidente de la República, se tradujo en la ilegalidad del oponente, en una época en la que no se legislaba sobre la existencia de partidos.

Así, durante la primera mitad del siglo XIX se concentró un gran poder en la figura presidencial, pero ello debido más al poder *de facto*, con que contaban caudillos como Rivera, Lavalleja y Oribe, que por el poder que le pudiera conceder la Constitución. El caudillo que ganó el poder “legítimamente” trató de eliminar al oponente, quien a su vez hizo de la insurrección la principal estrategia de defensa de los intereses que articulaba, por lo que se desataron varias olas de guerras cruentas entre ambas facciones.

Durante la primera mitad del siglo XIX el gobierno uruguayo no tuvo un ejército profesional medianamente capaz de enfrentar las insurrecciones. Los protagonistas de las batallas eran principalmente montoneras, es decir, masas de gauchos armados con facones, lanzas y boleadoras liderados por caudillos, tanto al lado del pequeño ejército profesional como sustancialmente del lado de los insurrectos. A la ausencia de un ejército profesional capaz, y las facultades para hacer la guerra ampliamente generalizada entre la población, obedeció en gran medida la debilidad de los gobiernos colorados para establecer una hegemonía coercitiva absoluta. Así, para Fernando López Alves:

En un sistema en donde ninguno de los grupos armados podía lograr la hegemonía y el poder central era débil, la negociación se convirtió en la clave de la supervivencia; esto, más que cualquier otra cosa, explica el sistema partidista y la relativa coparticipación en el gobierno. Para la década de 1870, los altos costos humanos y materiales de la guerra habían consolidado ciertos mecanismos de arbitraje como una práctica rutinaria, y los dos partidos utilizaban la intimidación y la mediación informal para evitar más guerras.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Fernando López-Alves, *La formación del Estado y la democracia en América Latina*, Bogotá, Norma, 2002 (Colección Vitral), p. 113.

Por su cuenta, el historiador Pivel Devoto señala que a partir de 1830 Uruguay poseyó dos constituciones: la legal y la real. Como podemos ver, mientras que en la constitución legal la oposición no fue considerada, a pesar de las indomables realidades que se les presentaban ante los ojos a los constituyentes, en la constitución real, la que los caudillos escribieron en la práctica, la oposición se abrió paso a fuego y sangre, y así sobrevivió al siguiente capítulo.

2) *Cultura del consenso*

Una segunda idea que puede sustraerse de la teoría de la oposición es que, para que pueda generarse el fenómeno llamado de la oposición “leal”, debe existir una cultura del consenso entre la oposición y el gobierno. Si analizamos las relaciones entre el gobierno y la oposición en Inglaterra y Estados Unidos nos percatamos de que sus interacciones están articuladas esencialmente por una suerte de cultura del consenso, entretejido por la noción de bien común, lo que regula los principios generales del sistema y permite a la oposición y al gobierno jugar el mismo juego, el juego democrático, sin que uno desconfíe lo suficientemente del otro como para impedir a cualquier costo su llegada al poder.

Este “consenso primordial” de la élite política se consolidó históricamente durante la secuencia histórica que Dahl llama “la liberalización precede a la capacidad de representación”:

Quizá la secuencia que más comúnmente comparten las poliarquías más antiguas y estabilizadas esté muy próxima a la primera trayectoria, es decir en todas ellas los procedimientos políticos competitivos han precedido al aperturismo en la participación. Como resultado de ello, las reglas las prácticas y la cultura de las formas de acción política se desarrollaron primeramente entre una elite reducida, y la transición crítica de la acción política sin partidos a la competencia partidista acaeció, inicialmente dentro de este grupo restringido.¹⁵¹

¹⁵¹ Robert Dahl, *Poliarquía. Participación y oposición*, 2da ed., Madrid, Tecnos, 1997, p. 43.

Desde luego, Dahl está teorizando esta secuencia histórica con base en el caso inglés. La oposición inglesa constituye entonces una cultura antigua, se trata de una “herencia de los tiempos aristocráticos”, como refiere Allan Potter.¹⁵² En Inglaterra esta fase correspondería a los siglos XVII y XVIII, y una vez que se había afianzado se convirtió posteriormente, a partir del siglo XIX, en el núcleo esencial de acuerdos para la expansión gradual de la democracia hacia el resto de los sectores de la sociedad: la clase media, los trabajadores, los trabajadores rurales,¹⁵³ las mujeres... Es decir, primero surgió la cultura de la oposición y después se institucionalizó. Es por ello que, en Inglaterra, el lugar de la oposición históricamente radica en el Parlamento, el cual, apoyado en el concepto de “Parlamento soberano”, se posiciona en el centro de gravedad del escenario político y tiene la capacidad de limitar el poder del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno. Así pues, en Gran Bretaña, de manera semejante que en Estados Unidos, existe una cultura del consenso fuertemente afianzada en la élite política, como lo demostró Ian Budge, quien refiere que, para el caso de Inglaterra, nos encontramos con que la élite política posee un consenso incluso en cuestiones bastante prácticas.¹⁵⁴

Por su cuenta, Dahl refiere que en Estados Unidos una cultura del consenso se encuentra aún más homogeneizada que en Gran Bretaña, y por ello tal vez es más difícil de “distinguir” la oposición del gobierno, pues en Estados Unidos, a diferencia de Gran Bretaña, la oposición no está claramente definida:

Oppositions, then, are typically opposed only to specific policies or the personnel of government. Thus it is nearly always impossible to refer precisely to "the" opposition, for the

¹⁵² Allan Potter, "Great Britain: Opposition with a capital "O"" en *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven & London, Yale University Press, 1966, p. 4.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 20-21.

¹⁵⁴ Ian Budge, *La estabilidad de la democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1971 (Biblioteca de Economía, Política y Sociedad 2), p. 215.

coalition that opposes the government on one matter may fall apart, or even govern, on another. To say where "the government" leaves off and "the opposition" begins is an exercise in metaphysics.¹⁵⁵

En Uruguay, esta cultura del consenso entre el gobierno y la oposición, que para Dahl se remonta a la fase de la “democracia aristocrática”, correspondería principalmente a finales del siglo XIX, y tomaría forma principalmente a partir del esquema de la coparticipación territorial de los partidos (1872-1904), es decir con el surgimiento de una cultura consensual, pero en términos de Lijphart, pues buscaba evitar el regreso a la confrontación armada.

Si bien durante los primeros diez años después de la Guerra Grande (1839-1852) existió un ambiente de concordia y pacificación, aún quedaban severas diferencias por resolver entre ambos bandos. Tras la caída del gobierno blanco de Berro, los gobiernos colorados de Venancio Flores y Lorenzo Batlle iniciaron una nueva tentativa por consolidar las instituciones del Estado a partir de la hegemonía del Partido Colorado; al mismo tiempo los blancos organizaron una nueva rebelión armada, esta vez encabezada por un nuevo caudillo, Timoteo Aparicio. Así, se generó el primer pacto de coparticipación territorial entre el gobierno colorado y la oposición blanca, la Paz de Abril (5 de enero de 1872), en donde el gobierno pactó con los blancos, de manera verbal, la designación de jefes políticos blancos en cuatro departamentos: Cerro Largo, Florida, Canelones y San José. Además de la amnistía general y la promesa de elecciones limpias. Lo que en cierta forma aseguró la presencia legislativa de la minoría en el Parlamento, aunque el poder real del Partido Nacional, desde luego, no

¹⁵⁵ Robert Dahl, "The american oppositons: Afirmation and denial", en *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven & London, Yale University Press, 1966, p. 34

recaía en la “oposición legal” de este sector, sino en la capacidad para negociar del caudillo Timoteo Aparicio, mediante la amenaza latente del levantamiento armado.

Estos primeros acuerdos desde luego contravenían el espíritu de la Constitución, que le atribuía al Ejecutivo la facultad absoluta de escoger a los jefes políticos de los Departamentos, con la finalidad de adquirir cierta hegemonía sobre el territorio oriental; no obstante al constituir el mínimo equilibrio entre las fuerzas reales que dividían al país, se convirtieron de inmediato en el centro de gravedad de un sistema político que recién daba sus primeros pasos. Así lo demuestran los efectos desencadenados después de cada confirmación, reformulación o violación que se hizo de estos acuerdos durante el periodo finisecular, hasta que el gobierno logró consolidar su hegemonía coercitiva, con lo que el Partido Nacional pasó a una segunda estrategia, no menos efectiva.

Durante el último tercio del siglo XIX la oposición a los gobiernos encabezados por los caudillos colorados con pretensiones univocistas no sólo estuvo protagonizada por su contraparte blanca, sino también por los doctores, que insistían, cada vez con mayor ímpetu, en instaurar en el país un orden legal, alejado de la violencia de las confrontaciones de partidos, siguiendo el espíritu de sus antecesores plasmado en la Constitución. Los gobiernos montevideanos, ante las demandas de la oposición caudillesca blanca y la doctoral, en un primer momento ejercieron la coerción en contra de ellos, para después, al no alcanzar la hegemonía anhelada verse obligados a aceptar alguna forma de participación de estos actores en el gobierno, con el objetivo de lograr el avance de la pacificación del interior, el afianzamiento del Estado y el desarrollo de la economía, con lo que se fue consolidando una cultura del consenso, específicamente de

coparticipación, en donde la oposición se integró al sistema político pero manteniendo su autonomía.

Una vez firmada la Paz de Abril, los denominados principistas se encontraron de manera inusitada en el poder, agrupados en torno al gobierno del Dr. José Ellauri; sin embargo, al no tener el suficiente poder coercitivo para mantenerse en el gobierno terminaron por ser desplazados por el sector más “popular” del Partido Colorado, quienes sí contaron con el apoyo de los jefes militares colorados. Los blancos, a su vez, quisieron aprovechar el conato para tomar el poder, sin embargo, unos días después, el 19 de enero de 1875, los hábiles representantes del nuevo gobierno lograron renovar el pacto con Timoteo Aparicio.

Así, militares colorados y caudillos blancos, amparados en el sistema de coparticipación de la Paz de Abril, cerraron filas en contra del principismo, y el joven pero audaz coronel Lorenzo Latorre, quien al año siguiente asumió la presidencia (también con el apoyo de blancos y colorados), se encargaría de poner personalmente a los principistas en la barca Puig, con destino a La Habana, Cuba.

Pero los principistas estaban decididos a llevar a cabo su proyecto aún si ello significaba recurrir a los mismos métodos de la violencia de los que se quejaban. En aquel mismo año, 1875, los principistas se reinstalaron en Buenos Aires y desde ahí emprendieron una brevísima rebelión armada, la “Revolución Tricolor”, que resultó en un rotundo fracaso ante la solidez de la coparticipación territorial, fortalecida sobre todo a partir del gobierno del coronel Latorre. Aún así, aquel no fue el fin para los principistas, quienes se mantuvieron como los opositores más activos al militarismo, y conforme el régimen

castrense se iba erosionando fueron acumulando mayor legitimidad, al grado de que para 1890 uno de sus representantes principales, Julio Herrera y Obes, alcanzó el poder Ejecutivo.

El acuerdo de los partidos se mantuvo casi intacto durante los gobiernos militares. Tras la muerte del caudillo blanco, Timoteo Aparicio, en 1882, los blancos sufrieron una crisis de liderazgo, y por ende una consecuente reconcentración de poder en el ejecutivo, que pudo tensar un poco los hilos. Empero, ante el nombramiento en aquel mismo año del gral. Máximo Santos, seguido de cuatro años de una administración infausta, y ante sus claros intentos de perpetuación en el poder, una nueva insurrección no se hizo esperar a finales de marzo de 1886. En la “Revolución de Quebracho” participaron miembros tanto del Partido Colorado como del Partido Blanco, y aún del Partido Constitucionalista, de estirpe principista. A pesar de que la insurrección armada fue puesta bajo control rápidamente, en unos cuantos meses el gobierno santista se vio obligado a pactar con el principismo un gabinete de coalición, en donde Julio Herrera y Obes fungió como ministro de Gobierno, junto a otros de sus compañeros destacados.

Ante la renuncia de Santos al Ejecutivo, el Gral. Máximo Tajés fue designado al cargo por el Parlamento. Y en 1887, se realizaron las elecciones por las que llegaron a las Cámaras representantes de todas las fuerzas políticas del momento. Por su cuenta, el Gral. Tajés, asumió su papel como militar que encabezaba un gobierno de transición, y se encargó de disolver el afamado 5º Batallón de Cazadores, pilar del régimen militarista, y una vez transcurridos los años que le restaban a Tajés como presidente provisional, Julio Herrera y Obes fue elegido presidente por la Asamblea General. El regreso del principismo se había consumado, y con ello la política de los civiles, que no

de las oposiciones. Sesenta años, empapados en sangre, habían transcurrido desde que los doctores diseñaron la Constitución y, finalmente, tenían la oportunidad de hacerla respetar y de mostrarle al pueblo sus virtudes.

Esa hazaña de Herrera y el principismo, como oposición exitosa que triunfa frente a un régimen militar, sería oscurecida por la proclamación de Herrera de la “influencia directriz”, tras un claro mensaje al Parlamento en vísperas de elegir a su sucesor:

Es indudable que el gobierno tiene y tendrá siempre, [...] y es necesario y conveniente que la tenga, una poderosa y legítima influencia en la designación de los candidatos del partido gobernante, y entonces de lo que puede acusársele es del buen ó mal uso que haga de esa influencia directriz, pero no de que la ejerza, y mucho menos podrá decirse racionalmente que el ejercicio de esa facultad importa el despojo del derecho electoral de los ciudadanos'.¹⁵⁶

Lo que se tradujo nuevamente en un sistema político que privilegiaba legalmente, como lo habían establecido sus antecesores, a los gobiernos mayoritarios en un intento de marginar a las minorías opositoras, tanto al Partido Nacional, como la existente al interior del propio Partido Colorado, en pro de la política elitista del “colectivismo” articulada por Herrera y Obes, que utilizó el renovado poder presidencial para influir en el resultado de las nuevas elecciones de las Cámaras, y en la designación de Juan Idiarte Borda como Presidente de la República (1894-1897), quien buscaría gobernar bajo principios similares.

La respuesta de la oposición de nueva cuenta no se hizo esperar. Mientras que al interior de los colorados, cada uno de los fraudes electorales orquestados por el “colectivismo” fueron impugnadas por un sector encabezado por José Batlle y Ordóñez. Por el lado de los blancos, un nuevo caudillo que cabalgaba soberbio sobre la campaña,

¹⁵⁶ Frase célebre citada en Álvaro Diez de Medina, *El voto que el alma pronuncia. Historia electoral del Uruguay (1810-1910)*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria/Fundación Banco de Boston, 1994, p. 329.

Aparicio Saravia, logró movilizar a los blancos desposeídos y encabezó una nueva rebelión que, en 1897, renovó el pacto de coparticipación territorial, con la designación de 6 departamentos para jefes políticos blancos (Cerro Largo, San José, Rivera, Treinta y Tres, Maldonado y Flores), y además con el compromiso presidencial de una nueva ley electoral.¹⁵⁷

En medio de aquel clima de regreso a la confrontación armada, Borda, la manzana de la discordia, fue asesinado, y pronto el Parlamento predominantemente “colectivista”, gracias a la influencia de Herrera, fue disuelto y sustituido por un Consejo de Estado (58 colorados, 24 blancos y 6 constitucionales). De esta manera en 1903, José Batlle y Ordóñez, obtendría en las cámaras ya renovadas el respaldo suficiente (entre colorados, y un sector de blancos distantes de Saravia) para ser elegido presidente. Con ideas semejantes a las de su padre, pero reformuladas, en torno al carácter de gobierno de partido que debía tener la presidencia uruguaya, Batlle, refrendó hábilmente el Pacto de la Cruz, designando a los 6 blancos en los Departamentos acordados, aunque dos de ellos concediéndolos más bien con Eduardo Acevedo Díaz, quien encabezó el sector blanco que apoyó su candidatura en la elección presidencial. Este desafío suscitó el descontento de Saravia, y surgió una nueva insurgencia blanca, que se desarrolló en 1903, con el resultado del acuerdo de Nico Pérez, en donde se estableció expresamente que los jefes políticos blancos debían ser designados entre el gobierno y el Partido Nacional. Batlle exploraba las nuevas fronteras del poder Ejecutivo, pues no se resignaba a la idea de tener en la estancia de “El Cordobés”, una oficina paralela al gobierno. El resultado final, fue una nueva confrontación del ejército oficialista y las fuerzas blancas, con el resultado positivo para el gobierno de Batlle, en 1904.

¹⁵⁷ Lo que, un año después, se convirtió en la “Ley del Mal Tercio”.

La consolidación de la hegemonía coercitiva del gobierno no fue suficiente para que el gobierno tuviera el derecho de pasar como una avalancha sobre la oposición blanca, que a esas alturas ya era, más que un ejército, una identidad política bien consolidada, en cambio abrió el camino para llevar la pugna a un escenario más civilizado. Entre 1904 y 1914 la estrategia de los blancos concentró todo su peso en la abstención electoral, a pesar de las constantes reformas que los colorados aprobaron con el afán de representar la minoría, lo que desde luego dejó entrever un desafío implícito al sistema hegemonizado por los colorados, con un cierto eco amenazante, y por ende coercitivo. En 1904, una nueva ley electoral asignaba la tercera parte de los cargos a la minoría en cada Departamento, siempre que superara la tercera parte de la votación de ese lugar, y ya no la cuarta parte, como en la ley anterior, por ello los blancos la llamaron ley del “mal tercio”, además de que sólo 7 departamentos estaban en esta situación.¹⁵⁸ En 1907 y 1910, durante el gobierno de Claudio Williman se hicieron varias modificaciones: aumentó el número de bancas a 90, cambió el sistema electoral al de Doble Voto Simultáneo, y estableció fracciones de unidad de cuartos y tercios, que en general mejoraban la representación de la minoría.¹⁵⁹ Empero, los blancos se mantuvieron fieles en su estrategia de abstención electoral, por lo que en las elecciones de 1911 ocuparon su lugar en el Parlamento representantes de otros partidos, como el Partido Socialista.

La cultura del consenso entre el gobierno y la oposición se logró en Uruguay a través de acuerdos continuos que comprometieron a ambos actores a establecer pautas básicas de interacción, lo que a su vez, permitió la postulación de una política primordial del bien común (pacificación del interior, llegada masiva de inmigrantes europeos e incremento

¹⁵⁸ Romeo Pérez Antón y Alfredo Castellanos, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya, 1830-1918*, Montevideo, CLAEH, 1980, p. 204.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 209.

de la producción ganadera). La existencia de dichos acuerdos no implicó, empero la supeditación de la oposición al gobierno, más bien el éxito de la fórmula, a largo plazo, radicó precisamente en que la oposición mantuvo su papel autónomo, de resistencia, al interior del nuevo sistema conformado. Así, en Uruguay, para fines del siglo XIX, se generó una cultura consensual que se convertiría en el principio rector del sistema democrático uruguayo.

3) La oposición participa en las reglas del juego

En tercer lugar, una vez que exista la cultura del consenso, en la que se inserta la oposición legal, es importante que los actores políticos la institucionalicen, como ocurrió en Inglaterra en el siglo XIX, y como ocurrió en Uruguay con la Constitución de 1918. Es decir: fue importante que la oposición haya suscrito las reglas del juego para que el sistema democrático pudiera funcionar, como refiere Pasquino:

Pero ¿qué Gran Coalición sería practicable, en qué sistema político, en que régimen democrático, si la oposición no hubiese previamente suscrito, observado, tutelado e incluso propugnado las Reglas constitucionales? (...) Precisamente porque las Reglas del juego han sido escritas en común, su observancia permite un choque político incluso áspero pero constitucional.¹⁶⁰

De esta manera, al expandirse la democracia hacia el voto universal de los varones, a la par que se mantienen las pautas de consenso básico, y se nutre el sistema con la base del apoyo social, la oposición legal se logró afianzar socialmente, en el caudal electoral, frente al gobierno, y así nació una democracia real, con una oposición articulada bajo el concepto de coparticipación que limitó la ambición de poder de los presidentes uruguayos.

¹⁶⁰ Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba,, 1997, p. 57.

La Constitución de 1918 sentó las bases de la democracia moderna en Uruguay. En ella no sólo se establecen las reglas del juego de los partidos políticos tradicionales sino que también será legitimada por la expansión del voto universal, llevando la cultura consensual al ámbito institucional. Mientras que entre 1830 y 1918 la constitución se mantuvo prácticamente intacta, aunque no precisamente porque fuera respetada, sino por su distancia con la realidad, al establecer un sistema mayoritario en donde existían fuertes diferencias, en cambio en los años siguientes el afianzamiento de esta cultura consensual se reflejará en las frecuentes reformas a la constitución articuladas de manera consensual, hasta el año de 1971, cuando irrumpió un tercer partido capaz de desafiar la hegemonía blanquicolorada. Así, entre 1918 y 1966, existieron cinco Constituciones (1919, 1934, 1942, 1952 y 1966), las cuales partieron de las bases de las Constituciones de 1830 y de 1918, reformuladas una y otra vez de acuerdo con las necesidades de la élite política. Así, dado nuestro interés en la oposición nos podemos encontrar ante determinados principios que, a pesar de las continuas reformas, permanecen. De cualquier manera todo cambio requerirá de la participación de las principales fuerzas. Bajo este principio la oposición afianzó su institucionalización en el sistema político uruguayo principalmente en dos ámbitos: a) en el Parlamento, tradicionalmente el lugar de la oposición, pero específicamente mediante la representación proporcional; y B) en el Poder Ejecutivo, a través de los Colegiados, los Consejos de Ministros y los Entes Autónomos.

La “Representación Proporcional Integral” fue la solución institucional que siguió a los pactos de coparticipación territorial que existieron en el último tercio del XIX, la cual se convirtió en uno de los rasgos esenciales del sistema electoral uruguayo del siglo XX. Fue el paso siguiente de la representación de las minorías que los líderes del partido

Colorado se esmeraban en pulir y ofrecer al Partido Blanco, pero con el cual este último nunca consideró una condición suficiente. El resultado inmediato fue pues un sistema de Representación Proporcional “Integral”, que no es sino lo que la ciencia política conoce como Representación Proporcional.¹⁶¹

Empero, la representación proporcional comúnmente se asocia con los sistemas multipartidistas, no bipartidistas. Y de hecho el caso uruguayo ha dado lugar a un largo debate en la ciencia política sobre si poseía un sistema bipartidista o multipartidista.¹⁶² Para Buquet y Castellano, en todo caso, Uruguay poseía un sistema “bipartidista fraccionalizado”¹⁶³ en una dinámica donde comúnmente las fracciones se encuentran fuertemente confrontadas al interior de cada partido, y las cuales a menudo establecen alianzas con sus semejantes en el partido contrario, aunque sin perder su autonomía. Así la representación proporcional se hizo más que imperante, en primer lugar, para el consenso de los partidos Blanco y Colorado, y en segundo lugar, de las fracciones internas.¹⁶⁴

A grandes rasgos la representación proporcional consiste en asignar el número de bancas a los partidos de acuerdo con el caudal electoral de cada uno, a diferencia del sistema nominal en donde se designa cada banca al representante que obtuvo la mayoría

¹⁶¹ El mote de “Integral” obedece a que en las elecciones para los constituyentes de 1916 se había establecido la representación proporcional para la oposición, mas no para el Partido Colorado, y por ello en la constitución de 1917 se hace énfasis en el “integral”, lo que quiere decir que funciona para todos los partidos y no sólo para la “minoría”; en Daniel Buquet y Ernesto Castellano, “Representación proporcional y democracia en Uruguay”, Montevideo, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 8, 1995, p. 107.

¹⁶² El debate se encuentra en: Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957; Göran Lindhal *Battle: fundador de la democracia en el Uruguay*, Montevideo, Arca, 1971; Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1992, (Alianza Universidad); y Luis Eduardo González, *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

¹⁶³ Buquet y Castellano, *op. cit.*, p. 117

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 15-18.

en cada localidad. Con este sistema no sólo se resolvió el problema de que la oposición se quedara sin representación, sino que se le aseguraba que tendría en la cámara una representación directamente proporcional a los votos que lograra captar en las urnas. A partir de 1942 el Senado, que hasta ese momento gozaba de elección indirecta, comenzó a regirse también por el principio de Representación Proporcional, por lema y lista. Finalmente, la oposición obtuvo, a través de la RP, la seguridad de que tendría una participación adecuada en los procesos de toma de decisiones en el Parlamento, cuando se estableció que los proyectos de ley del Ejecutivo, debían ser aprobados con 3/5 partes de los votos de la Asamblea General, lo que debido a la configuración plural de fuerzas necesariamente hacía que el proceso cobrara una dinámica consensual.

Un segundo principio que reflejó la institucionalización de la oposición es su participación en el Poder Ejecutivo, y en esto tiene mucho que ver la participación del gran reformador de principios del siglo XX José Batlle y Ordoñez. En el periodo que separa sus dos presidencias, 1907-1911, Batlle estuvo en Europa, y durante su viaje por Suiza encontró lo que pensaba podía ser la solución para los problemas políticos de su país, y en general para el presidencialismo latinoamericano: un Ejecutivo colegiado. Así es que a su regreso al Uruguay, a los pocos meses de que el Parlamento iniciara la convocatoria de una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución de 1930, Batlle publicó un artículo en *El Día* titulado “Apuntes sobre el colegiado”.

A partir de ese momento encontró una oposición reformulada cuando el riverismo se escindió de la corriente batllista, y se alió al nacionalismo. Ambas fuerzas lo acusaron de querer perpetuarse en el poder a partir de esta institución, por lo que Batlle perdió el plebiscito de su proyecto en 1916, y con ello la oportunidad de establecer un Ejecutivo

Colegiado. De cualquier manera, Batlle había colocado el tema en el centro del debate nacional, y la idea fue reformulada por la Asamblea Constituyente de 1917 pero bajo un Ejecutivo que contara con un Presidente (que se ocupara de las cuestiones políticas) y un Consejo Nacional de Administración, integrado por 9 miembros, de los cuales 3 deberían pertenecer a la oposición.¹⁶⁵ Todos los consejeros eran elegidos por la ciudadanía, por DVS, con duración de 6 años y se renovaban por terceras partes cada bienio, poseían injerencia en la elección de los entes autónomos y los Ministerios de Instrucción, Obras, Trabajo, Industria y Hacienda. No obstante, dicha experiencia duraría únicamente hasta 1934.

Un Ejecutivo Colegiado “integral” tuvo lugar entre 1952-1966, y fue conocido como el Consejo Nacional de Gobierno. De manera semejante al Consejo previo se estipulaba que le pertenecían 3 lugares a la oposición, las cuales se distribuirían proporcionalmente entre las listas del partido.¹⁶⁶

Además del papel asignado a la oposición en los Ejecutivos colegiados, un segundo nicho institucional que tuvo la oposición legal cuando los consejos no estaban en marcha fueron los ministros. Ya desde 1918 los consejeros de la oposición podían participar en la elección de los ministros de Instrucción, Obras, Trabajo, Industria y Hacienda. Cuando en 1934 la reforma constitucional de Gabriel Terra suprimió el primer Consejo se estableció que 3 ministros debían pertenecer a la oposición, con el requisito de que debían de tener el apoyo parlamentario suficiente para permanecer en el

¹⁶⁵ Art. 82.

¹⁶⁶ Art. 151.

cargo.¹⁶⁷ El total de ministros formaba un “Consejo” que tenía competencia privativa en todos los actos que planteaba el Presidente o cualquiera de los ministros, decidiendo conforme a la mayoría.¹⁶⁸ De manera conjunta el Consejo y el Presidente deberían proponer a los candidatos a los Entes, lo que debía ser suscrito con las tres quintas partes del Senado.

Para el periodo que comprende entre 1942-1952 se estableció que el Presidente debía elegir a los ministros entre aquellos ciudadanos que contaran con el apoyo parlamentario y que podría escoger sólo 4 del lema del partido que lo eligió.¹⁶⁹ Mientras que a partir de 1966 sólo se establece que los ministros serían designados entre ciudadanos con el apoyo parlamentario suficiente para asegurar su presidencia.¹⁷⁰

Una tercera institución en la cual tuvo cabida la oposición, en el ámbito del gobierno, fueron los Entes Autónomos. Debido a que el Estado uruguayo tuvo una temprana intervención del Estado en la economía, se crearon una serie de empresas estatales a las cuales se les designó con el nombre de Entes Autónomos, debido a que gozaron de cierta independencia para cumplir cabalmente sus funciones. Al igual que en la designación de Ministros, dentro del Consejo Nacional de Administración (1918-1934) la oposición podía tener alguna injerencia a través de sus tres consejeros en la designación de los directorios de los Entes Autónomos. Con la reforma de 1934, se estableció que el Consejo de Ministros, en donde 3 son de la oposición, y el Presidente, debían proponer, mediante mayoría absoluta, los candidatos a los Entes, lo que debe ser

¹⁶⁷ Art. 163

¹⁶⁸ Art. 176.

¹⁶⁹ Art. 162.

¹⁷⁰ Art. 174.

suscrito por las tres quintas partes del Senado, medida que tendrá vigencia hasta 1952, cuando se especifica que en aquellos Entes Autónomos cuyo directorio se componga por 5 miembros, tres deberán pertenecer a la mayoría y dos a la minoría, ambos a pluralidad de votos, y se conserva la exigencia de que tienen que ser aprobados por 3/5 partes del Senado.¹⁷¹ Reglas que se aplican también para la designación de Consejos, Directorios o Comisiones de carácter honorario de los organismos de función permanente. Sin embargo, esta tradicional participación de la oposición en los Entes también es suprimida con la constitución de 1966.

4) La nueva oposición

Entre 1971 y 2004 se configuró un nuevo proceso de institucionalización de la oposición política uruguaya impulsado, principalmente, por el empuje electoral de la emergencia del Frente Amplio. Lo que significó también un replanteamiento en la relación entre los partidos tradicionales, que además de promover a conciencia la disciplina interna estrecharon sus lazos consensuales. De cualquier manera el escenario político que se perfiló a partir de las elecciones de 1971, y cuyo desenvolvimiento total veríamos a partir del regreso a la democracia en 1985, confirmó un escenario pluralista con un poder Ejecutivo resarcido.

En Uruguay la década de 1960 no sólo se caracterizó por el serio declive económico, sino también por la disminución del poder real del Ejecutivo. Desde la inauguración de la democracia universal en 1918, los presidentes habían sido elegidos con cierta mayoría de los escaños del Parlamento, lo que desde luego no se traducía automáticamente en gobernabilidad, debido a la dinámica referida de los sublemas que

¹⁷¹ Art. 187.

poblaban el interior de cada partido. Aún así, la situación se complicó más a partir de 1962, cuando el presidente electo no contó siquiera con esa “mayoría” potencial de su partido en el parlamento dado el empate de ambas fuerzas, a lo que se seguía sumando, desde luego, el característico fenómeno de la fraccionalización partidaria, que al mismo tiempo se había incrementado.

El caso más dramático se presentó tras las elecciones de 1971, cuando fue electo Bordaberry como presidente, de ello dan cuenta los resultados en la cámara baja: Partido Colorado, 41.4%; Partido Nacional 40.4%; y Frente Amplio, 18.2%.¹⁷² En apariencia un empate técnico entre los partidos tradicionales, aunque el porcentaje del Frente Amplio no deja de constituir la auténtica novedad. No obstante el poder del presidente estaba bastante más menguado. Dentro del Partido Colorado el sublema de Bordaberry “Unión Nacional Reelectionista” había alcanzado tan sólo el 28.3% de las 99 bancas, mientras que “Unidad y Reforma” poseía el 12.1%, y “Por la Unión del Partido” 1.0%; pero en el Partido Nacional tan sólo la fracción mayoritaria “Por la Patria/Movimiento Nacional de Rocha” alcanzó el 30.3%, y el “Herrerismo” el 10.1 % restante. Así pues, la oposición política durante los dos años previos al autogolpe del gobierno de Bordaberry estuvo integrada tanto por “Unidad y Reforma”, “Por la Patria/Movimiento Nacional de Rocha” y el “Frente Amplio”, fuerzas que sumarían al menos el 60,6%, contra el 28,3% del sublema de Bordaberry. Habría que tomar en cuenta, además, que Bordaberry fue, por mucho, el menos talentoso de los presidentes uruguayos en el siglo XX, y quien mostrara también menor respeto por las instituciones democráticas uruguayas, lo que sin duda constituyó un factor desestabilizador.

¹⁷² Dieter Nohlen “Uruguay”, en *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, pp. 609-651.

La Constitución uruguaya de 1966 había tomado también sus precauciones frente al creciente movimiento social que emergía en Uruguay en la década de 1960, en buena medida a partir de la profunda crisis económica. La reforma de 1966 eliminó el Ejecutivo colegiado y regresó al Poder Ejecutivo a su configuración anterior de Presidente, Vicepresidente y Consejo de Ministros, confiriéndole además de manera exclusiva al Poder Ejecutivo la facultad de enviar proyectos al Parlamento para fijar precios de productos, bienes o servicios, y salarios mínimos, en un momento en que resultaban el principal elemento del juego político.¹⁷³

Tras varias confrontaciones entre Bordaberry y la oposición parlamentaria (fueron particularmente llamativas la negativa a la propuesta de suspensión de garantías individuales y el intento de desafuero del legislador Erro), en un escenario en donde las FF.AA. ocupaban un rol cada vez más activo, el 27 de junio de 1973, el presidente Bordaberry, finalmente, disolvió las cámaras, sustituyéndolas con un Consejo de Estado. La medida fue apoyada por el sublema de Bordaberry “Unión Nacional Reelectionista” y, en el Partido Blanco, por el Herrerismo.

El papel que desempeñaron los partidos durante el régimen cívico-militar y la transición a la democracia pasó del marginamiento inicial, la proscripción, la ilegalidad, la tortura, la desaparición, el encarcelamiento y el exilio, ni más ni menos que al centro de la escena política, particularmente en lo que respecta al caso del Frente Amplio. Las FF. AA. asumieron una actitud de “salvadores” de las instituciones democráticas, y tal vez por ello definieron dos estrategias diferentes para lidiar con la oposición. Por un lado, a

¹⁷³ Art.133, “Constitución de 1966”, en *Las constituciones del Uruguay*, 2da. Ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978.

los partidos tradicionales y la Unión Radical Cristiana, al considerárseles como instituciones legítimas pertenecientes a la “tradicción democrática” que decían “salvar”, se les mantuvo suspendidos y se proscribió a sus líderes, aunque de vez en vez, llegaron a hacer públicos documentos que criticaban severamente las políticas seguidas por el gobierno cívico-militar,¹⁷⁴ y posteriormente, a principios de la década de 1980 cuando los militares intentaron utilizar sus estructuras para procurar algo de legitimidad a su régimen a los partidos tradicionales se les permitió participar en el plebiscito constitucional de 1980, se proscribieron sus líderes en dos etapas, entre 1981 y 1982 y se llevaron a cabo elecciones internas, en 1982.

A los partidos tradicionales se les trató entonces como una suerte de “oposición legal”, pues como los propios militares manifestaron en 1976 no querían “compartir el compromiso, la responsabilidad histórica, de suprimir los Partidos Políticos Tradicionales”.¹⁷⁵ Por otro lado, a la izquierda institucional (Partido Comunista, Partido Socialista, Unión Popular, Grupos de Acción Unificadora, Movimiento 26 de Marzo, es decir, al Frente Amplio en general) se le trató como “oposición antisistema”. A sus integrantes se les proclamó ilegales, fueron perseguidos, exiliados, encarcelados, torturados, desaparecidos, no se les permitió participar en los procesos de principios de los 80’s, ni en los diálogos del Parque Hotel, y fue hasta la última hora, en buena medida por la negativa de los blancos a negociar con su líder, Wilson Ferreira, preso, pero sin duda por la estrecha relación que tenía el partido con la agitada sociedad civil,

¹⁷⁴ Ejemplo de esto lo constituyen las “Bases para la salida de la situación actual”, el 5 de mayo de 1973, y la “Carta abierta al gobierno”, del 1 de septiembre de 1974, *Breve historia de la dictadura*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1987, pp. 27 y 31.

¹⁷⁵ Comunicado público emitido por las FF. AA., 12 de junio de 1976; en Gerardo Caetano y José Rilla, *Historia Contemporánea del Uruguay. De la colonia al siglo XXI*, Montevideo, Fin de Siglo, 2005, pp. 56-58.

que los militares llamaron al Frente Amplio a sentarse a la mesa, aunque desde luego sin el General Seregni. Por lo que el Frente Amplio se convirtió en el catalizador del proceso de transición a la democracia en el caso uruguayo, con lo que suscribió, nuevamente, su respeto por las reglas del juego, convirtiéndose a todas luces en una oposición “legal”.

A principios de la década de 1990 cuando los partidos se encontraron con que existía nuevamente un empate técnico pero ahora entre los tres partidos (Partido Colorado, 32.3%; Partido Nacional, 31.3%; y Frente Amplio 30.6%) vieron como urgente la elaboración de una reforma política para ajustar los problemas principales del sistema político, la cual se llevó a cabo en 1996.¹⁷⁶ Concentrados básicamente en las leyes electorales los reformistas de 1996 suprimieron el característico sistema electoral del Doble Voto Simultáneo, obligando a cada partido a elegir previamente candidatos presidenciales únicos, eliminando además la acumulación por sublemas para representantes, y establecieron el sistema de mayoría absoluta, y ya no relativa, a dos vueltas para la elección presidencial, y finalmente separaron las elecciones nacionales de las departamentales. La reforma constitucional de 1996 fue impulsada por los dos partidos tradicionales con la intención de generar mayores condiciones de gobernabilidad al presidente y meter en cintura a las fracciones internas.

El Frente Amplio se opuso a la reforma electoral de 1996, pero sus votos no fueron los suficientes para rechazarla. Sin embargo el FA, en consecuencia con su crecimiento electoral, alcanzó el poder en 2004, con una mayoría considerable en el Parlamento y

¹⁷⁶ Tomado el 5 de mayo de 2010 de la Corte Electoral:
http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpfiles/elecciones/elecciones_nacionales_1994.html

una estricta disciplina a su interior (Frente Amplio 54.4%; Partido Nacional, 34.3%; Partido Colorado, 10.36%).¹⁷⁷ Lo que significa que la cultura consensualista, plural, que caracterizó a Uruguay durante el siglo XX ha recobrado el camino de las “mayorías” mediante una innovación institucional, no obstante el diálogo y la cooperación entre el gobierno y la oposición sigue constituyendo una parte esencial de la cultura política uruguaya en la hegemonía frenteamplista, y se sigue valorando que a la oposición le corresponde ocupar un lugar en el gobierno, para poder ejercer su función a cabalidad.

En síntesis, ¿qué tipo de oposición es la oposición uruguaya? La oposición uruguaya no es una oposición en el sentido, digamos, clásico del término que se popularizó bajo el esquema bipartidista del modelo del *westminister*, en donde una mayoría encabeza el gobierno y a la minoría le corresponde el papel de la oposición “leal”. La historia de la oposición uruguaya se construye más bien en torno a la idea de *coparticipación* con el gobierno. Es importante señalar que se trata de una oposición puesto que aunque comparte estrechamente el poder con el gobierno, a la vez mantiene muy firme su autonomía, y bajo este principio se configuraron las relaciones en la élite política desde finales del siglo XIX, tanto en el interior de los partidos, como en el Parlamento y en la participación de la oposición en los nichos institucionales que ocupó en el poder Ejecutivo, desde los ministerios, hasta los órganos colegiados y los Entes Estatales.

Lo que confirma el caso uruguayo en el plano de la teoría clásica de la oposición es que para el desarrollo de una oposición legal es preciso que exista, previamente a la institucionalización, una *cultura del consenso*, al menos en la élite política, que le

¹⁷⁷ Tomado el 5 de mayo de 2010 de la Corte Electoral:
<http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpfiles/elecciones/Elecciones%20Nacionales%202004.htm>

permita desarrollar pautas de pluralidad y tolerancia, las cuales habrían servido como el núcleo fundamental del desarrollo de la democracia universal. Empero, en esta fase que identifico como la *cultura del consenso* debemos de tener en cuenta un factor importante para el surgimiento de una cultura consensual, sobre todo pensando en las dificultades de la creación de una cultura del consenso en América Latina.

Mientras que en Estados Unidos la democracia se formó con clases medias agrícolas, en Inglaterra con el ímpetu de la alianza de clases medias y trabajadores, y en Uruguay con la debilidad del Estado, del patrón colonial y el arribo de contingentes de inmigrantes europeos, en el resto de América Latina predominó el latifundismo y una fuerte herencia de resentimientos sociales que dividen a la sociedad. Es decir, en Estados Unidos y otros países funciona la democracia porque no hay conflictos que dividan profundamente a la sociedad, por lo que el triunfo de la “oposición legal” no significa que las élites deban temer que les guillotinen la cabeza o expropien todas sus propiedades para repartirlas entre la población general. Entonces cuando en la teoría de la democracia se piensa a la oposición como una válvula de escape de las presiones del sistema político debe tenerse en cuenta de que no se trata en realidad de problemas que confronten la existencia misma de la sociedad, porque existe un consenso primordial, lo que hace de las “presiones” cuestiones relativamente secundarias.

La oposición “leal” en los términos en que Dahl la plantea, sólo se puede dar en una sociedad que tenga a la igualdad como una de sus metas fundamentales. En la medida en que exista una mayor desigualdad la oposición tomará una forma más radical y confrontadora. El hecho de que los participantes se encuentren en desigualdad de

circunstancias, propicia profundos resentimientos, desconfianza general y eso provoca una gran dificultad para generar participación y acuerdos en pro del bien común.

En América Latina existe una gran desigualdad social, y los gobiernos normalmente tienden a entablar una cercana relación con la oligarquía; con este gran poder, institucionalizado mediante la figura del presidencialismo, los gobernantes tienen la capacidad para ejercer la violencia contra la oposición, legal o armada, porque saben que el riesgo que corren es poco, y no existe ninguna fuerza capaz de poner límites a su hegemonía. En palabras de Dahl:

Las desigualdades extremas en la distribución de distintivos fundamentales como son los ingresos, las riquezas, el status, la instrucción y los grados militares equivalen a desigualdades extremas en las fuentes de poder político. Obviamente el país que mantenga desigualdades extremas en el acceso a los resortes políticos tiene grandes probabilidades de producir tremendas desigualdades en el ejercicio del poder, de ser un régimen hegemónico. Y basta de especulaciones.¹⁷⁸

En los países que como Uruguay, poseen una oposición legal afianzada, se demuestra además que la democracia surge en contextos en donde no existen condiciones sociales y económicas que permitan a la elite en el poder resistir a casi cualquier intento de oposición, es decir, en condiciones extremas de desigualdad. La pregunta consiste pues en cómo generar una oposición “leal” en América Latina cuando no existen los medios de poder efectivos para sostener ese poder.

La oposición debe tener sus propias fuentes de poder político, quiero decir asentadas en la sociedad y no sólo en la Constitución o el diseño institucional, lo suficientemente amplias como para limitar la hegemonía del Presidente. Sólo así se puede forjar una cultura que obligue al poder a escribir las reglas del juego e institucionalizar los valores de la tolerancia, la confianza y el bien común.

¹⁷⁸ Robert Dahl, *Poliarquía*, p. 84.

Capítulo V

La consolidación de la democracia mexicana: Hacia una cultura del consenso

Algunos estudiosos del proceso de transición a la democracia en México dan por sentado su culminación, lo cual suscita inevitablemente las siguientes preguntas¹⁷⁹: ¿Podemos llamar al actual sistema democrático? Y si es así: Por que entonces nuestra "democracia" presenta semejantes déficits? Para responder debemos poner primero en claro los supuestos teóricos implícitos en la formulación anterior, para así mostrar el verdadero fondo del problema.

Un aspecto en común de los trabajos sobre el proceso de transición a la democracia en México es su adscripción al concepto elaborado por O'Donnell y Schmitter, es decir, consideran a la "transición" como el "intervalo que se extiende entre un régimen político y otro", donde los actores políticos negocian las reglas del juego del nuevo régimen.¹⁸⁰ Así podemos observar que la principal consecuencia derivada de un proceso de transición, al menos teóricamente es: el establecimiento de las "reglas del juego", cuando ello sucede nos encontramos ante un "nuevo régimen" y por ende, el fin de la transición.

Al dar la transición por finalizada en el caso mexicano o en cualquier otro caso de América Latina, o del mundo, podríamos cometer el error de creer que las "reglas del juego" generadas son realmente efectivas. Para evitar dicho error resulta indispensable en primer lugar establecer una diferencia entre transición y democracia, y dejar por

¹⁷⁹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ra. ed., Cal y Arena, Mexico, 2005.

¹⁸⁰ Guillermo O'Donnell, y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4 *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Barcelona, 1994, pp. 19-20.

sentado que transición no lleva *per se* al buen funcionamiento de una democracia. La "transición" es sólo eso, una transición, "intervalo que se extiende entre un régimen político y otro". Si las reglas del juego pactadas en la "transición" son efectivas en el nuevo sistema entonces se abre la posibilidad de que la democracia se pueda consolidar después de algunos años. Es decir, cuando la transición haya terminado. Si el resultado es un régimen democrático, las reglas del juego deberán regular a los actores políticos, ser respetadas por ellos y generar un clima que permita procesar de manera efectiva los principales problemas de la sociedad; lo cual puede resultar ser un fenómeno mucho más difícil y extraordinario, pues depende de variables mucho más complejas. Por lo cual las "reglas del juego", si se derivan de ese proceso previo, son sólo el punto de partida, más no la piedra filosofal.

Así pues, el establecimiento de las "reglas del juego" no lleva en si mismo al buen funcionamiento de la democracia. Pues de ser así, la historia de América Latina durante los últimos dos siglos se habría convertido en un éxito abrumador de la democracia. Por el contrario, si hay alguna lección que debemos sustraer de los dos siglos de experiencia política latinoamericana sería precisamente esta: *el establecimiento de las "reglas del juego" no conduce per se al buen funcionamiento de la democracia.* Es por eso que, en este capítulo, se sostiene que *debe existir también una cultura del consenso arraigada en la élite política,* como lo demuestra la revisión histórica de cualquier país verdaderamente democrático, tal como se demostró en el capítulo anterior para el caso uruguayo.

A estas alturas de la exposición, debe quedar claro que la oposición "legal" en un sistema político se encuentra supeditada a la existencia de una cultura del consenso; es

decir, la generación de la oposición es intrínseca al origen mismo del sistema democrático, pues el papel de la oposición, al limitar la hegemonía del gobierno, obliga en los inicios del sistema a las diversas facciones de la élite política a entablar negociaciones de forma permanente hasta generar una cultura de la negociación, del consenso, que proporcione estabilidad al sistema democrático. Por ello resulta esencial la participación de la oposición en el establecimiento de las reglas del juego y el desarrollo de una cultura del consenso en la élite.

Así pues, la consolidación de la democracia es una tarea ardua, pero la historia y las ciencias sociales nos pueden ayudar a vislumbrar algunas pautas que orienten nuestro camino para abordar el caso mexicano. En el libro-*Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, editado por Michael Burton, Richard Gunther y John Higley¹⁸¹ a la pregunta: ¿Cómo se consolida una democracia? se responde: con la generación de un "consenso substancial" en la élite sobre las reglas e instituciones de la democracia.

Dada la relevancia teórica que se ha otorgado en esta investigación, y que es compatible con lo que se ha venido argumentando, a continuación presentaremos una descripción de los principales conceptos que desarrollan los autores para realizar, con base en ellos, un nuevo análisis del problema de la consolidación de la democracia en el caso mexicano.

¹⁸¹ Higley, John and Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, New York, 1992.

Burton, Gunther y Higley parten de una conceptualización amplia de la élite, pues no sólo se refieren a la élite política. Para ellos la élite se encuentra integrada por las personas que, "por la virtud de su posición estratégica en poderosas organizaciones", políticas, gubernamentales, económicas, militares, profesionales, de comunicación y culturales, son capaces de afectar los productos de la política nacional *sustancialmente* y con *regularidad*.¹⁸²

Así pues, plantean el análisis de las élites a través de dos variables. Por un lado, se encuentra el "consenso de valores", que supone el acuerdo relativo entre las élites sobre reglas y códigos formales e informales de la conducta política al igual que sobre la legitimidad de las instituciones políticas existentes. Por otro lado, la "estructuración integral", es decir, la inclusión relativa de redes formales e informales de comunicación e influencia entre las personas, los grupos y las facciones de las élites que permiten articular la toma de decisiones.

Ahora bien, a partir de ese par de variables se pueden caracterizar diversos tipos de élites. En una "democracia consolidada" encontramos una élite política *unificada consensualmente*. Se le denomina así porque percibe la política como negociación al mismo tiempo que posee un *subrayado consenso* sobre las reglas y el valor de las instituciones democráticas, por lo que genera una dinámica de confianza que le proporciona un buen funcionamiento a la democracia. En cuanto a términos estructurales se conforman como redes coincidentes, interconectadas e influyentes, en

¹⁸² En México el número comprendería entre 1 mil y 5 mil personas. Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley, "Introduction: elite transformations and democratic regimes", en *op. cit.*, pp. 8.

las que ninguna facción es dominante, sino que muchas facciones de las élites influyen sobre los proceso de toma de decisiones.

Por otro lado Burton, Gunther y Higley hablan de los tipos de élites identificables en las "democracias no consolidadas". La primera es la *élite desunificada*, se le denomina así porque los integrantes están en desacuerdo sobre las reglas del juego y el valor de las instituciones, pues a menudo perciben la política como guerra o en términos de suma cero, es decir creen que si la facción contraria gana las elecciones ello traería altísimos costos, por lo cual se encuentran enfrascados en interminables disputas por la hegemonía absoluta. Así, la dinámica generada es de absoluta desconfianza. Las redes de influencia y comunicación no cruzan las líneas de las facciones, dificultando el procesamiento de resultados en el sistema. De esta manera dado que los acuerdos son escasos producen un efecto pronunciado de inestabilidad.

El segundo tipo de élite en las "democracias no consolidadas" es la *unificada ideológicamente*. Se trata del consenso uniforme en la elite a partir de una ideología construida por los líderes de la facción dominante, la cual centraliza a las otras facciones. Por lo que las redes de influencia y comunicación abarcan a todas las facciones o la mayoría, a partir de lo cual se produce un régimen relativamente estable.¹⁸³

Resulta interesante que los autores extraen esta tipología de experiencias históricas en América Latina y Europa. De acuerdo al trabajo de Burton, Gunther y Higley los diferentes tipos de élites tienen su origen en la formación de los estados-nación

¹⁸³ *Ibid.*, pp. 10-12

independientes. Según ellos el origen de la desunión de las élites en América Latina se remontaría al siglo XIX, a partir de los procesos de independencia, mientras que en África a mediados del siglo XX, con los procesos de descolonización.¹⁸⁴ Consideran los procesos de transformación entre los distintos tipos de élite como excepcionales, aunque explicitan dos vías por las cuales se puede transitar hacia una élite unificada consensualmente. Bien vale la pena echar un ojo a estas rutas.

La primera ruta se trata de un *acuerdo* propiamente dicho, al cual llegan las facciones a partir de un conflicto en donde todos los actores sufrieron fuertes pérdidas, por lo que se ven obligadas a negociar (lo que en la teoría de Dahl correspondería a establecer la hegemonía limitada).¹⁸⁵ Cuando ese conflicto inicial es seguido de una gran crisis que amenaza con la reaparición de la violencia, las facciones deben entablar nuevamente una serie de negociaciones, tanto informales como formales, lo cual se describió en el apartado sobre la institucionalización de las reglas del juego en Uruguay, en la Constitución de 1918. Así, de la secuencia de ambos acuerdos se generan líderes experimentados tanto en la negociación y el afianzamiento de valores clave como la tolerancia, para lo cual debe existir además una autonomía relativa de las masas, es decir un delicado balance entre las presiones que ejercen las masas sobre sus líderes y la autonomía de los mismos.¹⁸⁶ El proceso entero genera primero una primera cultura del consenso que será afianzada después bajo la institucionalización de las reglas del juego, cuyas fases principales las encontramos claramente desarrolladas en el caso uruguayo. La segunda ruta que describen nuestros autores es la *convergencia*. En este caso una

¹⁸⁴ *Ídem.*, pp. 12-13

¹⁸⁵ Para regresar al caso de Uruguay, pongamos por ejemplo los acuerdos de coparticipación territorial en 1872, cuando se establecen las primeras reglas, no escritas, de convivencia entre los partidos Blanco y Colorado, que serían el punto de partida para generar una *cultura del consenso*.

¹⁸⁶ *Íbid.*, pp. 14-20

facción de la élite desunificada encabeza una amplia coalición electoral, gana elecciones subsecuentes, gobierna respetando tanto las instituciones como las reglas del juego y protege sus intereses dominando el Ejecutivo. Así obliga al resto de las facciones de la élite a golpear la puerta de la nueva coalición dominante para negociar las reglas del juego. En este proceso se genera también una cultura del consenso porque implica una moderación gradual de las posiciones ideológicas y políticas de las élites polarizadas.¹⁸⁷ Si analizamos el caso mexicano a partir de esta propuesta teórica, que se articula bien con lo antes dicho sobre Uruguay, podemos identificar claramente dos periodos a partir del establecimiento de diferentes tipos de élite: 1) 1928-1977, se trataría de una élite *unificada ideológicamente*; y 2) 1977-1996, el periodo en el que se centra este estudio, se trataría de una *élite desunificada*. Pero veamos esto con mayor detalle.

En la obra coordinada por Burton, Gunther y Higley se dedica un capítulo completo al estudio del caso de la consolidación de la democracia en México,¹⁸⁸ dicho capítulo es escrito por el historiador Alan Knight. El conocido estudioso de la revolución mexicana incursiona así en un concepto elaborado por las ciencias sociales sin abandonar su disciplina de origen. El capítulo se centra fundamentalmente en el análisis de la crisis presidencial de 1928-29 generada a partir del asesinato de Obregón como punto de partida para el establecimiento de un acuerdo que unifica a las élites.¹⁸⁹

En primer lugar es importante subrayar lo siguiente: la "unificación" de 1928-29 no se produce a partir de un acuerdo consensuado entre los principales actores, en

¹⁸⁷ *Ídem.*, pp. 24-25

¹⁸⁸ Se concentra en las reglas del juego establecidas en 1928, pues para 1992, año de la edición del libro, la transición mexicana no había "concluido" aún.

¹⁸⁹ Alan Knight, "Mexico's elite settlement", en John Higley, and Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, New York, 1992, pp. 113-145.

circunstancias similares que se disputan el acceso al poder, sino por lo contrario es comandado a través del trabajo fundamental de un solo caudillo, Plutarco Elías Calles. Desde luego no se puede dejar a un lado que varios líderes de la revolución compartían la idea de institucionalizar la revolución, Calles no hubiera podido encabezar dicho consenso sin esa idea previa circulando en el ambiente de los generales revolucionarios. Lo que importa aquí es la centralidad del caudillo-presidente en la construcción del acuerdo instrumentado a través de la creación de un nuevo partido, el PNR. No obstante el "consenso" se apropió del ideario de la revolución mexicana, de su simbolismo, para convertirlo en la ideología del nuevo sistema político, en la cual Knight destaca la idea de la "unidad revolucionaria".

Para Alan Knight el acuerdo de la élite mexicana establecido a partir de 1928-29 fue "tan excluyente como incluyente";¹⁹⁰ es decir, por un lado el nuevo acuerdo buscaba ser "incluyente" con todos los sectores sociales, desde luego con el consabido sometimiento a la estructura vertical cuya cabeza se encontraba en la Presidencia; pero por otro lado, los miembros de la élite que se resistían a ser absorbidos por el nuevo partido, eran concebidos como enemigos del Presidente, del partido, de la revolución y por ende del "pueblo mexicano". Es decir, la hegemonía alcanzada por la ideología del partido que "institucionalizó" la revolución una vez establecido el nuevo "consenso" no daba lugar a oposición alguna.

Encontramos entonces que la red de las élites estaba organizada a través de una estructura jerárquica encabezada por el Ejecutivo, cuyas órdenes hacía respetar en el gabinete, en los ministerios o secretarías, de la misma manera que en el partido, el cual

¹⁹⁰ *Ibíd.*, p. 119.

aglutinaba a una heterogénea cantidad de organizaciones tales como, sindicatos; organizaciones campesinas; burocracia; clases medias; representantes de la cámara; ejército. Con el tiempo, de manera un tanto fluctuante, también buscará "incluir" a través de un amplio abanico de mecanismos a los empresarios, a la iglesia y a toda organización o movimiento social de oposición, "legal" o "ilegal", que en un momento dado representara algún desafío inmediato o potencial a la hegemonía del partido, como los partidos pequeños, de cualquier orientación ideológica, los intelectuales o los líderes de los movimientos sociales. La pinza se cerraba con un sistema electoral no competitivo, controlado por el gobierno.

El principio de "inclusión-exclusión" predominante en la red de la élite durante 1928-1977 se convirtió en el principal mecanismo de adaptación del sistema, pues intentaba resolver los conflictos que surgían, proporcionando así, por varias décadas, una relativa estabilidad. No obstante, las transformaciones socio-económicas experimentadas durante el siglo XX mexicano condujeron en la segunda mitad del siglo al incremento de las crisis, cada vez más frecuentes y de mayores dimensiones. La oposición fue debilitando gradualmente al sistema priísta hasta hacer necesaria la búsqueda de nuevas reglas del juego. De esta manera la élite unificada ideológicamente dio lugar a una *élite desunificada*.

Los movimientos de los trabajadores del Estado en la década de 1950 como los ferrocarrileros, los maestros, los petroleros, seguidos por el movimiento estudiantil de 1968, los movimientos campesinos de Morelos y Guerrero, las guerrillas de las décadas de 1960 y 1970, las confrontaciones de los empresarios con Echeverría y López Portillo, las organizaciones sociales surgidas a partir del temblor de 1985, junto con la

impugnación de las elecciones en el estado de Chihuahua, la crisis económica originada también desde la década de 1970 y que se profundizó cada vez más a partir de la administración de Miguel de la Madrid, la emergencia de los partidos de izquierda, la escisión del PRI, la crisis de legitimidad producida en las elecciones de 1988, el surgimiento del EZLN en 1994. Todos estos conflictos se convirtieron en desafíos serios y sucesivos que conformaron un proceso alargado de debilitamiento del sistema priísta.

La coalición predominante de la élite bajo los gobiernos priístas intentó resolver por distintas vías todos y cada uno de estos conflictos a través de la lógica del principio "incluyente-excluyente". Una de las principales respuestas del sistema priísta a estos conflictos consistió en reformar las "reglas del juego", con lo cual se fue fortaleciendo el marco legal de la oposición. Aunque todavía no se ha generado una cultura del consenso, estamos ante un fenómeno nuevo, pues ya no se trata de la élite unificada ideológicamente descrita líneas arriba. Podemos hablar entonces de la transición a una élite al interior de la clasificación de "democracias no consolidadas".

Comencemos haciendo un recuento de las principales reformas en donde el sistema priísta se vio obligado a ceder en su posición hegemónica a lo largo de varias décadas, para tener una perspectiva clara y general de la manera en la cual las élites generaron las "reglas del juego" atribuidas al proceso de transición en México; para después analizar si los elementos centrales de su construcción cultural por parte de la élite política nos pueden explicar el déficit de eficacia de las "reglas del juego" actuales y los problemas de inestabilidad que padecemos hoy.

Una característica importante compartida por todas las reformas que configuraron las nuevas "reglas del juego", desde 1963 hasta 1996, es que tuvieron su origen en una iniciativa presidencial. Este solo hecho nos da un primer aviso sobre la dinámica seguida por cada una de las reformas, es decir, cada iniciativa de reforma ha sido una respuesta del sistema a las demandas de las fuerzas políticas que se oponen a éste. Una respuesta del gobierno que pretende apelar por supuesto al reestablecimiento de la legitimidad del sistema priísta, bajo la misma lógica del principio "incluyente-excluyente". Por otra parte, al mismo tiempo que podemos observar, en esta línea de tiempo, la clara preeminencia de la figura presidencial, también existe una segunda tendencia perfectamente clara, se trata del incremento gradual de la oposición en cada una de las reformas, primero a cuentagotas pero después como uno de los actores principales, sobre todo en la reforma de 1996.

La estrategia presidencialista que buscaba constituirse como válvula de escape durante las primeras seis reformas; las de 1963; 1970; 1972; 1973; 1977; y la de 1987, consistió principalmente en liberar espacios a la oposición en la Cámara de Diputados Federales, asegurándose desde luego de no perder el control. En 1963 se reformaron los artículos 54 y 63 de la Constitución para introducir la figura de diputados de partido. Se precisaba entonces que todo partido nacional que contara con el mínimo de 2.5% de la elección total del país se acreditaría el derecho a tener cinco diputados y uno mas por cada 0.5%, hasta un tope de 20 diputados.¹⁹¹ En 1970 se redujo la edad del sujeto de

¹⁹¹ Javier Patiño Camarena, 1985: 215; citado en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arnulfo Puga Cisneros y Héctor Díaz-Santana, "Introducción" en *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007*, vol. I, México, Senado de la República, LX Legislatura-Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales/M. Ángel Porrúa, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009, p.36.

derechos políticos, de 21 a 18 años de edad; mientras el 14 de febrero de 1972¹⁹² se redujo también de 25 a 21 años la edad de los ciudadanos para poder ser elegidos Diputados, y de 35 a 30 años para Senadores.¹⁹³ Además de que se disminuyó el porcentaje de votos totales exigido a los partidos para tener acceso a la representación en la Cámara de Diputados, de 2.5% a 1.5%, al mismo tiempo que se expandió el tope a 25 diputados.¹⁹⁴ Estas primeras reformas son complementadas en 1973 con algunos paliativos encaminados dar a los partidos un carácter público, con prerrogativas mínimas como el derecho a usar algunos espacios en radio y televisión.¹⁹⁵

Bajo la misma dinámica se generó la reforma de 1977, con la característica de que por vez primera un presidente, José López Portillo, convocaría a los partidos a una "consulta" para escuchar las opiniones de sus representantes sobre una nueva reforma electoral. De esta manera, tras el célebre discurso del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, pronunciado simbólicamente en Chilpancingo, y una vez celebradas las doce sesiones programadas, el Ejecutivo mandó a las Cámaras la iniciativa de reforma, misma que sería aprobada por la mayoría priísta. De las reformas se debe subrayar el incremento del número de diputados, de 300 a 400 curules, como un mecanismo que permitiera la participación de los partidos de oposición, mientras mantuviera intacto el control del partido oficial, dado que 300 serían electos conforme al principio de la mayoría y 100 se designarían conforme al principio de representación proporcional, con base en listas regionales. Por otra parte, se le dio continuidad al carácter público de los

¹⁹² Germán Pérez Fernández del Castillo, Arnulfo Puga, "Introducción", *op. cit.*, p. 40.

¹⁹³ García Orozco; en *ibid.*, pp. 40-41.

¹⁹⁴ *Íbid.*

¹⁹⁵ *Íbid.*, p. 41.

partidos, pues por vez primera se les proporcionaron recursos y acceso permanente a los medios de comunicación.¹⁹⁶

Algo semejante sucedió con la reforma de 1987, generada también a expensas de la voluntad del Ejecutivo. Miguel de la Madrid convocó a una nueva "consulta" a los partidos políticos sobre la reforma electoral, quienes al igual que en la consulta anterior, la de 1977, pudieron externar su opinión al respecto, pero no negociar, pues el Ejecutivo escuchaba sólo para elaborar su iniciativa de forma unilateral bajo un manto de "legitimidad". Dicha reforma duplicó las curules de la oposición de 100 a 200, aprobó la proporcionalidad total y puso "límites" al partido mayoritario que no podía tener más del 70% de la representación, pero tampoco menos del 51%, lo anterior con el objetivo de garantizar el "pluralismo" y la "governabilidad".¹⁹⁷ Es menester destacar que estas seis reformas, de 1963-1987, fueron ejecutadas absolutamente de forma vertical.

Sin embargo, en la siguiente ocasión el conflicto generado en las elecciones de 1988 obligó a Carlos Salinas de Gortari a buscar un mayor acercamiento con la oposición, al menos con una parte de ella, con el Partido Acción Nacional, para recuperar algo de legitimidad y poder gobernar los seis años correspondientes. De esta manera, por vez primera, el Presidente tuvo que negociar con un partido político que no era el suyo. Bajo este esquema de "concertación" se generaron también algunas reformas de índole electoral, como el establecimiento del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral (1990), entre otras.¹⁹⁸

¹⁹⁶ *Íbid.*, p. 45.

¹⁹⁷ *Íbid.*, pp. 50-51.

¹⁹⁸ *Íbid.*

La reforma de 1996 fue la que pasaría a la historia como el punto más importante de la transición a la democracia en México, debido fundamentalmente a la participación del Partido de la Revolución Democrática en la negociación, la tercera fuerza electoral, que se había convertido en la piedra de toque del consenso. Desde la reforma de 1994 existía en el ambiente la necesidad de una reforma consensada por todos los partidos, así pues el surgimiento del EZLN favoreció también esa necesidad de una "reforma definitiva", en palabras de Ernesto Zedillo. Para Jorge Carpizo, quien fuera nombrado Secretario de Gobernación en 1994:

En ese momento, el marco de 1993 ya no era suficiente y había que lograr una gran reforma electoral consensada admitida por los partidos. Si no hubiera habido movimiento zapatista no hubiera existido la reforma electoral de 1994 y yo tampoco hubiera sido Secretario de Gobernación. Era ilógico que una gente sin partido político llegara a ese puesto. Fue un cambio muy especial. En conclusión, la reforma política de 1994 se debe indirectamente al zapatismo y directamente a la madurez que presentaron los partidos políticos.¹⁹⁹

Es posible en efecto detectar ciertos chispazos de consenso entre algunos miembros de la élite política en aquellos momentos, favoreciendo el avance de las reformas. Carpizo relata una situación de las ingeniosas estrategias a las que se debía recurrir:

Un día Porfirio Muñoz Ledo le dice a Carlos Castillo a propósito de una discusión que estaba empantanada: "Oye, Carlos, si le tenemos confianza a Carpizo, propongo el método del confesionario: tú vas con Jorge y le cuentas hasta dónde puede llegar el PAN, después yo voy y le cuento hasta donde puede llegar el PRD. Jorge ausculta a los partidos pequeños. Viene sabiendo hasta dónde y nos hace una propuesta". Y así fue como avanzamos la reforma de 1994 en tan poco tiempo.²⁰⁰

A decir verdad la reforma de 1996 fue promovida también a iniciativa del presidente, en este caso Ernesto Zedillo, quien convocó a los partidos a un "Acuerdo Político Nacional" que encontró su expresión en el establecimiento de una mesa de negociación sobre la reforma electoral dentro del marco general de mesas de la reforma del Estado.

¹⁹⁹ Entrevista a Jorge Carpizo en Carmen Aristegui Mondadori, *Transición*, México, Grijalbo, 2009, p. 67

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 65

Empero, el proceso de negociación fue bastante complicado. Estuvo plagado de desencuentros en varias fases, desde la primera mesa hasta las negociaciones alcanzadas en el Seminario del Castillo de Chapultepec, entre los representantes del PAN y el PRD; pasando por el regreso a las mesas y la generación de varios consensos, hasta el momento final, de mayor tensión, decisivo. Cuando Zedillo, al más puro estilo de la tradición priísta, envió su propia iniciativa en los puntos de discordia, la cual fue aprobada por la mayoría priísta. Se lograron acuerdos en los siguientes puntos: la ciudadanía y autonomía de los órganos electorales, se establecieron canales para la justicia electoral, se cambiaron las fórmulas de representación, el régimen legal de los partidos, se estableció la elección del Jefe de Gobierno en el Distrito Federal. Sin embargo, persistieron desacuerdos en tres puntos: integración de la diputación de la Representación Proporcional, monto del financiamiento de los partidos y algunos aspectos sobre las coaliciones²⁰¹.

Algunos autores consideran que con la reforma de 1996 culminó el proceso de "transición" a la democracia en México. Un análisis de la cultura de la élite durante ese periodo, sobre todo a partir de 1977, nos llevaría a la conclusión de que el auge de la oposición ha venido horadando gradualmente el sistema priísta guiado por una élite unificada ideológicamente bajo el principio de "inclusión-exclusión", dando lugar a una *élite desunificada*, la cual tiene dos características principales: por un lado, existe un consenso básico, elemental, mínimo, que consiste básicamente en la necesidad de promover un cambio pacífico; por otro, las facciones ven la política en términos de suma cero, por lo que prevalece la desconfianza absoluta. Ambas pautas las podemos

²⁰¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ra. ed., Cal y Arena, México, 2005, pp. 423-427.

encontrar en el discurso de la élite política durante el proceso de "transición".
Revisemos primero el amplio consenso sobre la necesidad del cambio político pacífico.

En palabras de Manuel González Hinojosa, representante del PAN en la consulta sobre la cuestión electoral de 1977:

En esta nueva oportunidad, renovamos nuestra decisión de encauzar toda acción política de acuerdo con el derecho y nuestra esperanza de que, ahora si, se emprenda con seriedad y honestidad una reforma política trascendente, porque de no ser así, de no expresarse con hechos comprobables la sinceridad de los propósitos gubernamentales, se aplazará indefinidamente la reforma, ya no será posible tonificar y limpiar la vida pública del país y tal vez ya no quede tiempo de un nuevo intento de cambio por la vía de las instituciones.²⁰²

Arnoldo Martínez Verdugo, representante del PCM, en 1977:

La otra solución, a la que tratamos de abrirle paso, es la que consiste en la democratización del régimen político, en la eliminación de los obstáculos legales a la participación de los obreros, los campesinos y la intelectualidad en todas las esferas de la vida política, económica y social. Esta última debería ser el resultado de la reforma política que aquí se discute.²⁰³

Heberto Castillo Martínez, representante del Partido Mexicano de los Trabajadores:

Para que nuevos horizontes permitan una evolución progresiva de la Nación se requiere que se entienda la necesidad y la urgencia de cambios profundos y radicales que permitan un reencuentro con el espíritu original del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala con precisión que todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.²⁰⁴

Finalmente, con la sola intención de dar una muestra, no exhaustiva, de la pauta mencionada y su continuidad hasta nuestros días, incluyo la opinión de Cuauhtémoc

²⁰² Manuel González Hinojosa, "Intervenciones en las Audiencias Publicas para la Reforma Electoral" 1977, en *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007*, op. cit., p. 87.

²⁰³ Arnoldo Martínez Verdugo, "Intervenciones en las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral" 1977, en *Íbid.*, p. 97.

²⁰⁴ Heberto Castillo Martínez, en "Intervenciones en las Consultas Publicas sobre Reforma Electoral", 1986, en *Íbid.*, p. 170.

Cárdenas, expresada en 2009, respecto a la movilización postelectoral de Andrés Manuel López Obrador:

Sin embargo, veo que hay coincidencia con 1988. Se ha llamado a la movilización social, no a la violencia. Se reconoce el ejercicio del poder: el Congreso está funcionando y no se planteó desconocer su elección.²⁰⁵

Un segundo punto de coincidencia importante para clasificar a la élite como desunificada es la visión de la política en términos de suma-cero. En este caso podemos observar que existe por parte del gobierno y el PRI una actitud unívoca de mantener el dominio de la escena política para asegurar la "estabilidad" del sistema, replegando a la oposición a los terrenos de la "representación proporcional", en donde debe acatar lealmente los designios de la "mayoría", al mismo tiempo que se le pretende identificar como "peligrosa" porque el incremento de la participación opositora en la toma de decisiones sería fuente de "inestabilidad". Es decir, el gobierno concibe a la oposición como indeseable, mientras que la oposición ve al gobierno y su partido de forma alienada, con quien es imposible negociar.

Mensaje de José López Portillo previo a la consulta de 1977:

La tradición de nuestro país, la naturaleza de nuestros problemas, hacen que se mantenga el principio democrático de gobierno de la mayoría. El sistema mixto que se adopta tiende a impedir que la proporcionalidad se traduzca en inestabilidad.²⁰⁶

En el mismo tono, Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación de López Portillo, presenta una interpretación de la democracia más bien autoritaria, en donde la oposición debe acatar la "voluntad de la mayoría":

²⁰⁵ Entrevista a Cuauhtémoc Cárdenas, en *Transición*, *op. cit.*, p. 54

²⁰⁶ "Mensaje de José López Portillo relativo a la Reforma Política" 1977, en *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007*, *op. cit.*, p.129.

La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho.²⁰⁷

La misma idea es mantenida por Carlos Sansores Pérez, representante del PRI, en 1977, para quien pluralismo significa "unidad", pues lo contrario llevaría a la "disolución":

En este sentido, abrigamos la certidumbre de que el pluralismo político, como realidad democrática, debe organizarse institucionalmente para que sea un factor de cohesión y no de disolución.²⁰⁸

El discurso de los representantes del PRI en las siguientes "consultas" electorales tomó el mismo sentido de la univocidad gubernamental, donde se identifica a la mayoría electoral (sic) con el consenso de los mexicanos... por lo que las minorías no pueden ir en contra de las decisiones de la mayoría. Adolfo Lugo Verduzco, PRI, en 1986:

Pero sólo la mayoría puede decidir por la Nación, porque la mayoría se sustenta en el consenso de los mexicanos. Ningún mecanismo de representación puede legitimar que las minorías tomen las decisiones fundamentales de la Nación.²⁰⁹

Julio Patiño Rodríguez, PRI, 1989:

El perfeccionamiento de las instituciones democráticas debe apoyarse en la voluntad de la mayoría. Pero sin disminuir ni la existencia, ni el ejercicio de los derechos de la minoría.²¹⁰

Manuel Camacho Solís abunda sobre el proceso de la negociación fallida:

²⁰⁷ Jesús Reyes Heróles, "Discurso en Chilpancingo, Guerrero, 1977", en *Memoria histórica... op. cit.*, p.67.

²⁰⁸ Carlos Sansores Pérez, "Intervenciones en las Audiencias Publicas para la Reforma Electoral" 1977, en *idem.*, p. 75.

²⁰⁹ Lugo Verduzco, Adolfo, "Intervenciones en las Audiencia Publica para la Reforma Electoral" 1986, en *ibid.*, p. 157.

²¹⁰ Julio Patiño Rodríguez, "Intervenciones en las Consultas Publicas sobre Reforma Electoral" 1989, en *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007, op. cit.* p. 206

Le dije que queríamos que la aprobación del Congreso fuera necesaria para los secretarios de Hacienda, Relaciones y Energía. En segundo lugar, que no hubiera privatización en el sector energético. Y por último, que adoptara el programa que ya habían aceptado el PAN y el PRD. Me dijo: "No voy a aceptar gobernar así, *no me voy a sentar con los partidos, no me van a restringir mi programa. Aquí va a haber un Presidente*". Él tenía un poco una idea lópezportillista del poder: "Una vez en los Pinos, uno puede hacer lo que quiera". No quería compartir el poder y quería aprovechar las viejas estructuras del sistema para favorecer su idea de gobierno, que era la de unos intereses muy conservadores.²¹¹

Sin embargo, es interesante hacer notar que tanto estas pautas del verticalismo presidencial como la mayoría "incluyente-excluyente", típicas de la cultura política priísta, trascendieron a sus creadores y se presentaron también en el gobierno de la alternancia, lo cual tornó imposible la negociación de un gobierno de coalición integrado por todas las fuerzas opositoras.

Como lo señala Porfirio Muñoz Ledo, existía una desconfianza del gobierno de la alternancia, surgido de la oposición de derecha, sobre la oposición de izquierda:

...pero no se hizo la coalición; hubiera habido un gobierno de coalición a la chilena. Ayer estaba platicando con Alejandro Encinas y recordábamos que Vicente todavía invito a Alejandro Encinas, a Rosario Robles y a Amalia García a servir en su gabinete en el primer momento, porque estaba la idea de un gobierno de coalición. Nomás que la derecha fue... La ignorancia de Fox, el primitivismo de su gente, lo que querían era el poder, no la democracia.²¹²

A su vez, Jorge Castañeda ofrece su versión sobre el papel de la izquierda en el proceso:

La izquierda se considero ajena a la alternancia. Hay un sentimiento de despojo. "La lucha fue nuestra y ahora llegan estos usurpadores y nos chingan. Pues ahora se chingan ellos: no los vamos a ayudar. Es mas, son hasta peores enemigos que los tiranos de antes".²¹³

²¹¹ Los subrayados son nuestros. Entrevista a Manuel Camacho Solís, en *Transición, op. cit.*, p.42.

²¹² Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo en *Transición, op. cit.*, p. 253.

²¹³ Entrevista a Jorge Castañeda, en *ibid.*, p. 76.

Pero Vicente Fox no es el único en añorar la ahora idílica imagen del Presidente todo poderoso. A decir verdad esta noción es "moneda de uso corriente" en la élite política mexicana, también en la izquierda. Sin ir más lejos, en palabras del propio Cuauhtémoc Cárdenas refiriéndose a su campaña presidencial para las elecciones controversiales de 1988:

Se elaboró un documento en el que se hablaba de que Heberto [Castillo] tuviera la facultad de compartir decisiones en el nombramiento del gabinete. Dije que no, *que si no llegaba con plenas facultades, no llegaba.*²¹⁴

Esto quiere decir que, hipotéticamente, en 1988 Cuauhtémoc Cárdenas habría preferido dejar al PRI en la Presidencia antes que compartir el poder con uno de sus aliados... El Frente Democrático Nacional se mantuvo en marcha porque Heberto Castillo aceptó esas condiciones. Lo anterior con respecto a quien detenta el poder o tiene la oportunidad de hacerlo.

Por otro lado tenemos las actitudes de la élite política cuando se encuentra en la oposición, las cuales se limitan a manifestar una absoluta desconfianza, ello constituye también una cultura de alienación respecto al sistema que acompaña todo el proceso de transición. Para Manuel González Hinojosa, representante del PAN en la consulta de 1977:

Sobre el particular no podemos dejar de señalar la falta de acceso de los partidos políticos a los medios de difusión, con excepción del partido oficial, cuya propaganda va desde la manipulación de las noticias hasta la abierta auto exaltación...²¹⁵

En palabras de Arnoldo Martínez Verdugo, durante el mismo evento:

²¹⁴ Subrayado nuestro. Cárdenas, *op. cit.*, p-57.

²¹⁵ Manuel González Hinojosa, "Intervenciones en las Audiencias Publicas para la Reforma Electoral" 1977, en *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007*, *op. cit.*, p.88.

... el descontento inocultable hacia los procedimientos del partido oficial; la insurgencia obrera contra el aparato sindical apoyado por el gobierno; la inconformidad de los campesinos con la central oficial y, en general, la mediocridad de la vida política.²¹⁶

Según Bernardo Bátiz Vázquez, representante del PAN en la consulta electoral de 1986:

De entonces al día de hoy hemos tenido que denunciar el desconocimiento de triunfos legítimos, la persecución y la represión en contra de quienes defienden su voto o protestan por su violación, la modificación de leyes con objetivo de entorpecer los procesos electorales, y la provocación de un clima contrario a la libertad y a la seguridad de los comicios.²¹⁷

Pablo Gómez, secretario general del PSUM, durante el mismo evento en 1986:

Al mismo tiempo se ha mantenido un pernicioso sistema en el que el gobierno federal y los gobiernos de los estados tienen la mayoría en los cuerpos electorales y deciden casi libremente las reglas del juego, las que cambian cada vez que lo consideran necesario... Así también el control gubernamental sobre las elecciones está hecho para mantener el monopartidismo frente al cual el bipartidismo se presenta engañosamente como la solución democrática.²¹⁸

Heberto Castillo Martínez, también en 1986:

¿Cómo justificar la afiliación en los sindicatos y en los organismos campesinos al PRI? ¿Cómo darle validez a las violaciones de la voluntad popular expresada en las urnas usando métodos que avergüenzan a la Nación, como la inflación de la votación, la falsificación de actas electorales y mil y una formas más que degradan el proceso electoral y al mismo sistema político mexicano?²¹⁹

Finalmente, para Diego Fernández de Cevallos:

Siempre que llegaba un Presidente nos manteníamos en una lógica que ya parecía cómoda: los malos están en el gobierno; los buenos... los puros, estamos fuera y lo normal es que lo siguiéramos cuestionando día con día, año con año, sexenio con sexenio para que todo siguiera igual.²²⁰

²¹⁶ Arnoldo Martínez Verdugo, "Intervenciones en las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral" 1977, en *idem*, p. 97.

²¹⁷ Bernardo Bátiz Vázquez "Intervenciones en las Consultas Públicas sobre Reforma Electoral" 1986, en *ibid*, p.159.

²¹⁸ Pablo Gómez, *idem.*, pp. 163-164.

²¹⁹ Heberto Castillo Martínez, *ibid.*, p. 167.

²²⁰ Entrevista a Diego Fernández de Cevallos en *Transición, op. cit.*, p.131.

En síntesis, los conflictos encabezados por la oposición, en su sentido más amplio, en la segunda mitad del siglo XX obligaron a la facción predominante a introducir reformas graduales, pero a pesar de ello la oposición no ha tenido la fuerza suficiente para obligar a las demás facciones a establecer reglas del juego perdurables, efectivas, y una cultura del consenso. Debido a la inexistencia de una cultura del consenso o a que ninguna facción de la oposición ha tenido fuerza suficiente para obligar a las otras facciones a negociar reglas del juego más satisfactorias. Finalmente las reglas fueron negociadas bajo la tutela de la mayoría priísta, se generaron unas reglas del juego formales insatisfactorias, las cuales aun hoy se encuentran en disputa. Mientras tanto, la política sigue bajo el letargo de las reglas informales, socializadas bajo el sistema anterior, pues los presidentes tratan de emular los aires todo poderosos del estilo priísta, tachando a la oposición, en cualquiera de sus acepciones, de indeseable, de peligrosa, desde luego sin una mayoría en las cámaras y con la oposición más fortalecida, aunque no lo necesario.

La política se convierte entonces en un auténtico campo de batalla, en donde la negociación es la alternativa menos viable. Por otro lado, como dice el refrán: "A río revuelto, ganancia de pescadores". Es decir, este nuevo escenario es aprovechado por quienes están mejor organizados, los que cuentan con mayores recursos, en este caso los empresarios que, a partir del debilitamiento del régimen priísta, han ocupado una influencia creciente en el proceso de toma de decisiones. Una tendencia que inició también casi a la par del proceso de transición y hemos visto fortalecerse exponencialmente en nuestros días.

Conclusiones

En el paradigma del cambio político como sinónimo de revolución, las actividades extraparlamentarias, recibieron una atención privilegiada; en el actual paradigma de cambio democrático, las actividades parlamentarias, entre las que destacan las que realiza la oposición, requieren ser valoradas por la opinión pública.

La revolución, entendida como expresión de la voluntad popular directa, sin la intermediación de representantes y sin el obstáculo que representan las instituciones políticas, fueron descritas por la historiografía política, como el recurso legítimo al que apela el pueblo cuando advierte que el sistema autoritario distorsiona la ley para mantener indefinidamente un régimen de privilegio para unos pocos y de exclusión de la mayoría.

En el paradigma de la transición, por el contrario, el interés se centra en el debate al interior del recinto parlamentario; en el consenso que en éste existe sobre el estado de derecho; y en la legitimidad de la democracia representativa.

La historiografía política insistió en mostrar el autoritarismo y la vía extraparlamentaria como dos fenómenos distintos y, de hecho, antagónicos. No los entendió como fenómenos complementarios que se retroalimentaron a lo largo de los años; uno y otra, se describieron como dos fórmulas para resolver el conflicto social en una sociedad no democrática. La oposición extraparlamentaria fue considerada inevitable durante todo el siglo XIX y permaneció como una posibilidad hasta las postrimerías del siglo XX. La

importancia de la oposición parlamentaria, sólo se advirtió a partir de la así llamada tercera ola de la democracia.

A partir del inicio de la guerra fría, por una necesidad de la retórica de confrontación entre los contendientes de ese momento, se modificó la percepción que se tenía sobre la relación entre la revolución y la democracia. Hasta ese momento, la primera era el preludio de la segunda; pero en las décadas de los años sesenta y setenta del pasado siglo, se puso énfasis en que la revolución y la democracia eran vías no sólo distintas, sino antagónicas para el cambio social. Durante esta guerra se intentó convencer a la opinión pública que la revolución era una experiencia que significaba el desprecio de la democracia. Esta campaña ignoró que el mundo moderno, democrático, fue resultado de los procesos revolucionarios que comprenden a la Gloriosa revolución inglesa; la Revolución Americana y la Revolución Francesa. El conjunto de éstas, representan el modelo de la democracia y de oposición parlamentaria para la sociedad contemporánea.

Cuando en la década de los años ochenta del pasado siglo se abandonó el discurso de que las dictaduras de Seguridad Nacional eran necesarias para defender las libertades democráticas amenazadas por el comunismo, se produjo un cambio que volvió a privilegiar el papel que instituciones plurales, como el Congreso, podían desempeñar. En este contexto se tuvo que revisar la historia de éste en los países de viejo cuño democrático. La revisión mostró que en las tres revoluciones mencionadas, para que el cambio lograra su institucionalización, el tránsito por la vía parlamentaria y por la representación que ésta implica, fue inevitable.

La mencionada revisión mostró que la historiografía de los tres grandes cambios que se produjeron en la historia de nuestro país, exaltó los procesos insurreccionales y el carácter violento de éstos. Este tipo de historiografía, para el momento actual, de consolidación de la democracia, resulta inoperante porque el cambio que se persigue, establecer un sistema democrático que cumpla su objetivo mediante los recursos que ofrece el estado de derecho, rechaza las soluciones ajenas a la fórmula de la democracia representativa. En este contexto, la consolidación de la democracia, no requiere de figuras heroicas, como ocurrió con las transiciones precedentes, sino de ciudadanos que en forma responsable participen, de forma pacífica, en la vida política.

El conflicto social, por vez primera en nuestra historia, no pretende resolverse mediante la violencia, sino mediante los mecanismos que ofrece el estado de derecho. Se requiere una nueva visión de la historia política en la que el ciudadano, no el gobierno, sea el verdadero protagonista.

Tanto la revolución como la transición son fenómenos que sólo pueden ser comprendidos en el marco de los principios que estableció la Ilustración; la idea de razón universal válida para cualquier sociedad y la de la tolerancia, es decir el considerar que las ideas contrarias a las nuestras tienen el mismo valor. El voluntarismo propio de la ilustración hizo añicos la peculiaridad de los pueblos y de su desarrollo histórico; de esta manera, la idea de cauce único para todas las sociedades dio lugar a una interpretación, asimismo única, del desarrollo.

En ninguna otra etapa de la historia de América Latina, como la que comprenden los últimos veinticinco años, en tantos países de la región, imperan gobiernos surgidos de

procesos electorales abiertos y competidos. Este giro iniciado en Suramérica en la década de los años ochenta del siglo pasado, dio lugar a un proceso que, con altibajos, tiene como propósito consolidar las estructuras democráticas de los países de la región. Como en ninguna etapa precedente de la historia latinoamericana, la vida política se caracteriza por elecciones libres y periódicas, alternancia en el poder; así como equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo. Estos elementos, en conjunto, permiten considerar que en varios países de la región, la transición ha entrado en su etapa de consolidación. Sin embargo, para que se pueda afirmar que el sistema político mexicano ha entrado en una situación semejante, de consolidación de la democracia, se requiere un cambio en la cultura política, tanto de la clase política como de la sociedad en lo que respecta a la valoración de la oposición parlamentaria y el aporte que ésta significó, y significa, para el funcionamiento adecuado del sistema político.

El cambio de gobiernos autoritarios por gobiernos democráticos, fue recibido con satisfacción unánime por los estudiosos de la transición, que expresaron su entusiasmo por la fuerza de la tercera ola de la democracia. Sin embargo, ésta no cumplió con las generalizadas expectativas. Las elecciones vigiladas, las leyes de transparencia, no impidieron que amplios sectores de opinión consideraran que sólo había cambio de ropaje pero no de las arcaicas estructuras del autoritarismo.

Por vez primera, la transición comprendió casi la totalidad de los países de la región mismos que, reitero, por vez primera en la historia, compartieron el temor que la democracia anglosajona tiene sobre los peligrosos efectos que produce en quienes ejercen el gobierno.

El fin de la democracia no se limita a la cuestión electoral; ésta es una parte fundamental, pero no la única, porque la consolidación del sistema democrático requiere que el equilibrio de poderes sea una realidad y no un postulado teórico.

La última etapa de transición a la democracia, la de su consolidación, no ha concluido; sus propósitos no han sido cumplidos cabalmente ni se han terminado de sentar las bases para romper en forma definitiva con el pernicioso ciclo que caracterizó los grandes procesos de cambio político del país. Si se revisa la historiografía especializada sobre los grandes cambios en la historia de nuestro país, del régimen colonial al régimen independiente; del régimen hierocrático, confesional, al régimen laico; del régimen oligárquico al que postuló la justicia social y el desarrollo nacional; se observa que en los tres episodios, la solución se encontró en el uso de la fuerza. En los tres grandes cambios, las fuerzas en conflicto buscaron acumular fuerza para alcanzar el poder, para desde éste, imponer sin cortapisas el objetivo partidista. La negociación no se consideró como la vía adecuada para alcanzar los objetivos.

En el primer gran cambio que la tradición consagró como la etapa de la independencia, la elite política novohispana-mexicana se dividió en lo referente a la organización del gobierno; central o federal. Si bien, dicha élite estaba dividida a ese respecto, en cambio, compartía una misma visión, tanto del poder, como sobre el papel de obediencia que debía asumir el ciudadano. Consideraba que el gobierno autoritario era la solución, no el problema, de la naciente sociedad. Dicha élite lamentaba la incapacidad del gobierno para hacerse obedecer, se preocupaba de la falta de recursos con los que éste pudiera ejercer la coerción en forma efectiva. Los gobernantes de la naciente república, no se plantearon como problema la falta de legitimidad de un

régimen surgido de la ausencia del monarca español, así como de la violenta lucha por la independencia. Para esos gobernantes la legitimidad se derivaba no del ejercicio de la soberanía popular sino de la necesidad de consolidar la independencia.

En el segundo gran cambio, el de la Reforma, la triunfante élite liberal utilizó la victoria militar obtenida contra las fuerzas del conservadurismo para imponer su visión de la sociedad. Si la Constitución de 1824 fue resultado de una componenda, entre los actores que habían luchado entre sí durante la guerra civil, la Constitución de 1857, fue el resultado de una victoria militar que dejó sin argumentos a los representantes del antiguo régimen. En esta transición, la legitimidad se asentaba en el proyecto político a realizar y no en el ejercicio de la soberanía popular.

En el tercer gran cambio, el de la Revolución mexicana, el grupo constitucionalista, triunfador de la contienda militar, impuso, mediante el perfeccionado presidencialismo, una idea de la democracia a contracorriente de los principios liberales. La legitimidad se obtenía mediante los objetivos que perseguía la causa revolucionaria, así como el carisma del dirigente. El voto, no era una condición para ser reconocido como guía del proceso político. En estos tres grandes cambios que constituyen el núcleo de la historia política mexicana, la oposición parlamentaria no desempeñó papel alguno; la solución al conflicto siguió la ruta de la oposición extraparlamentaria.

El cuarto gran cambio, al que se conoce como transición a la democracia, está actualmente en curso y difiere de los tres procesos anteriores. Si en las tres transiciones previas, la causa, fuese ésta la defensa de la religión y de los privilegios; la adecuación de México a la reforma que perseguían quienes compartía los valores del individualismo

posesivo; la defensa del derecho a la autonomía y al desarrollo, en la transición a la democracia, el debate ya no versa sobre esas cuestiones sino sobre los límites del poder presidencial; sobre el equilibrio que debe existir entre el poder presidencial y el poder Legislativo.

En el pasado, los gobiernos autoritarios dieron lugar a procesos revolucionarios y estos, a su vez, con el tiempo, se convirtieron en gobiernos autoritarios. Terminar con este ciclo es tanto un reclamo social como un imperativo moral. El reclamo de la sociedad es que el autoritarismo cese definitivamente y, para ello, se requiere no un cambio de individuos en el gobierno y sí un cambio en la forma de entender la naturaleza del poder político y de sus efectos en el gobernante.

El imperativo de un cambio del paradigma de un gobierno autoritario al paradigma de un gobierno democrático, es de carácter moral. Es una exigencia de la razón que se basa en las múltiples muestras del horror que significa el hecho de que el poder no tenga contrapesos. Las razones para que el ciudadano pueda defenderse de la arbitrariedad gubernamental fueron expuestas a lo largo de los capítulos de esta investigación. Dos de los principales expositores del autoritarismo fueron Jean Bodino y Thomas Hobbes. Aquél en el siglo XVI, éste en el siglo XVII, expusieron en forma sistemática los argumentos a favor de un gobierno sin oposición. Los mismos argumentos, sin reconocer la paternidad de éstos, fueron utilizados en nuestro medio por distintos gobiernos que, a lo largo de las dos centurias pasadas, si bien se orientaron a justificar sus actos autoritarios, rechazaron compartir los principios de la doctrina autoritaria y apelaron a la “historia”, a la “causa”, la “urgencia”, la “necesidad”, para justificar sus excesos. No es casual que en este catálogo no aparecieran menciones a la voluntad de

los ciudadanos; en cambio, abundan referencias a la inmadurez de éstos y a la necesidad de educarlos.

En el momento actual, por vez primera en la historia de México como país independiente, es posible entender que la oposición es una garantía para evitar que el poder salga de los cauces constitucionales. El papel de la oposición parlamentaria es relevante porque garantiza que el anhelado cambio político se produzca en forma pacífica, mediante las vías que otorga el Estado de derecho; éste, considerado como un mecanismo de cambio, no como obstáculo al mismo.

La oposición, en la etapa de lucha contra el poder absoluto se explicó, en función de su lucha contra el gobierno despótico, arbitrario. En una segunda etapa, cuando el cauce democrático ha establecido su rumbo, la oposición se explica por su propósito de vigilar permanentemente que el poder del Ejecutivo no se ensanche y avasalle al poder del Congreso.

El objetivo de la oposición parlamentaria es una cuestión de principios, no de procedimientos. Como se mostró en los diversos capítulos de la investigación, la oposición fundamental es una exigencia que se deriva de la teórica división de poderes. El propósito fundamental de la oposición, no es el de ser eco de las políticas del ejecutivo o de las que pretenden imponer los poderes fácticos; su finalidad es la defensa del interés público que persigue evitar que el poder político y el poder económico se alíen y, con esta alianza, el sistema se corrompa.

La consolidación de la democracia requiere una nueva visión de la historia

A la actual generación de estudiosos de la historia política, le corresponde mostrar que si bien, el orto del mundo democrático moderno fue un producto de la revolución atlántica; el orto de la forma de convivencia democrática contemporánea, es posible mediante acuerdos que eviten la confrontación. Tal reto, en el que la oposición parlamentaria cumple una función determinante, necesita una nueva visión de la historia política y del papel que en ella han jugado los congresistas que combatieron la concentración de poderes en manos del Ejecutivo.

Los asambleístas constituyentes intentaron sentar las bases que garantizaran, primero, la independencia política; después la reforma y, posteriormente, los principios que postulaba la revolución mexicana. Pero ni los constituyentes de 1822-1824, ni los de 1856-1857, así como tampoco los de 1916-1917, tenían como primer objetivo sentar las bases del equilibrio democrático. La responsabilidad de esta omisión no puede atribuirse a individuos o grupos específicos, puesto que los participantes de las tres asambleas legislativas, compartían una cultura política semejante, que no admitía la protesta, la resistencia y, mucho menos, la oposición en el Congreso. Los miembros de las tres asambleas constituyentes consideraban que la conveniencia del nuevo pacto social por ellos diseñado, requería de la fuerza, es decir, de la suma de poderes, para imponerse sobre cualquier oposición posible. Apelar a la ley, como instrumento para dirimir el conflicto, no era considerado por ellos como opción deseable.

El tema de la democracia fue puesto en un segundo plano en las tres transiciones políticas mencionadas. En la etapa de la Independencia, el primer plano lo ocupó el

tema de asegurar ésta como tarea prioritaria y los acontecimientos se analizaron en función de esta perspectiva. En la etapa de la Reforma, el tema fundamental fue el de consolidar el triunfo liberal tan difícilmente logrado después de tres décadas de inestabilidad permanente y, por esta razón se eliminó la posibilidad de reconocer a la oposición como adversaria y no como enemiga. En la etapa de la Revolución el tema prioritario fue el de la justicia social; alcanzar ésta requería de una interpretación de la ley que no admitía que las garantías individuales se interpretarían en función de los derechos naturales, independientes del Estado. Los objetivos sociales de la revolución fueron considerados prioritarios y, por eso, los gobernantes consideraban legítimo eliminar cualquier tipo de oposición.

En la etapa actual, a la que los analistas, los actores políticos y la opinión pública coinciden en llamarla como transición a la democracia, llama la atención que se ponga más el acento en las reformas económicas que en los pasos que conduzcan a garantizar una democracia plena para la actual generación. Una vez más, la democracia es colocada en segundo plano, mientras se privilegian las propuestas económicas que, en un futuro, siempre indeterminado, permitirán que, por fin, se debata la cuestión de la relación igualitaria entre el gobierno y los ciudadanos.

Para un sector importante de la opinión pública, la transición a la democracia se reduce al cambio del partido político en el poder; esto es, a la sustitución de un partido político por otro, lo que en estricto sentido sólo es alternancia política. Empero, la tarea sustantiva es aquella que modifica la mencionada relación entre el gobierno y los ciudadanos, que tiene como fundamento el límite que éstos imponen a la arbitrariedad gubernamental. Los ciudadanos, en la etapa de la transición a la democracia, siguen sin

poder establecer controles al gobierno. Sin éstos no puede afirmarse que la transición haya alcanzado su propósito.

En el contexto actual, la oposición parlamentaria está llamada a cumplir una función capital, ya que sobre ella recae la responsabilidad de utilizar los recursos constitucionales, para mostrar a la opinión pública que poco importa el cambio de partido político en el poder, si no existe un cambio en la forma de entender éste en el marco de la doctrina, constitucional, de la división de poderes. El espíritu constitucional no es otro que el de limitar el poder y mantenerlo bajo supervisión constante; esto es lo que se entiende por democracia.

Una revisión de lo realizado por los miembros de la oposición parlamentaria, muestra que la estrategia de los gobiernos autoritarios, para no contravenir lo que establece la ley ha sido, en términos generales, la de manejar un doble discurso. Por una parte, declaran ser fervorosos adherentes del postulado de la división de poderes y, por la otra, la de atribuir, en la misma constitución, una serie de facultades que hacen del Ejecutivo, la figura dominante. La contradicción entre el postulado del equilibrio de poderes y los poderes constitucionales y metaconstitucionales otorgados al presidente muestra el inmenso camino que debe recorrer la oposición parlamentaria.

El espíritu democrático que legitima la acción de la oposición parlamentaria comprende, por lo menos, los siguientes propósitos: la participación de los individuos en la toma de decisiones; la igualdad de gobernantes y gobernados ante la ley; y la ya mencionada en todos los capítulos de la investigación, división de poderes; que a la vez significa, el control de los gobernados sobre los gobernantes.

La contradicción entre el espíritu democrático y la ley, se advierte en las formas con las que se redactaron las distintas constituciones políticas. En éstas, el espíritu de Montesquieu pareció permear los textos constitucionales; sin embargo, el equilibrio de poderes se convirtió en una declaración formal que no se correspondió con la redacción de los artículos que establecieron las atribuciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En estos artículos se advierte que los límites que resguardan las invasiones del Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, fueron meramente declarativos.

Episodios excepcionales en nuestra historia política estuvieron a cargo de los escasos representantes en las asambleas constituyentes que se pronunciaron a favor de establecer medidas para controlar los poderes públicos. Sin embargo, estas iniciativas fueron nulificadas por la corriente mayoritaria favorable a la ampliación del radio de acción gubernamental. Esta contradicción, presente a lo largo de dos siglos de vida independiente, entre una minoría que entiende las funciones del Congreso como de vigilancia y control, y una mayoría obsecuente con la tradición presidencialista, es la que provocó la interpretación oficialista que moteja a la oposición de operar como factor de anarquía. Empero, como lo muestra la historia de los países de América Latina, el principal factor de inestabilidad no es la oposición parlamentaria, sino la errónea política de permitir la concentración del poder en el Ejecutivo.

Una tercera conclusión de nuestro estudio, es que la consolidación de la democracia requiere de un sistema de controles eficaces que pongan fin a la desigualdad entre los poderes constitucionales; dicho sistema es el único que permite la igualdad entre gobernantes y gobernados que caracteriza a los gobiernos democráticos.

La independencia, la reforma y la revolución, desde una perspectiva democrática, significaron un cambio que representó no sólo la transferencia de un grupo de poder a otro, sino el entronizamiento de los procedimientos extraparlamentarios para alcanzar el poder. La consolidación de la democracia significa un cambio en esta tendencia, porque las reglas para un cambio pacífico deben ser resultado de un pacto entre las distintas fuerzas representadas en el Congreso.

Los episodios de la independencia, la reforma y la revolución de 1917, significaron triunfos de la oposición extraparlamentaria; mientras que la consolidación de la democracia significa el triunfo del estado de derecho. El análisis de la transición a la democracia no puede limitarse a la descripción del alejamiento de los regímenes autoritarios, incluye también el giro que la sociedad debe realizar al advertir los trágicos efectos de gobiernos caracterizados como dictatoriales, modalidad contemporánea de la tiranía, es decir, gobiernos que justificaron su práctica autoritaria mediante los peregrinos argumentos de que así se defendía la democracia y los valores de la civilización occidental.

Una cuarta conclusión es que la consolidación de la democracia no se limita a cuestiones de procedimientos ni de reglamentación y vigilancia de las elecciones. Es cuestión de valoración del poder y de la actitud que la sociedad guarda ante éste y ante la ley. En la consolidación de la democracia, la cuestión de las creencias sobre la función del gobierno, ocupa un lugar central. Los partidarios del presidencialismo consideran, en el momento actual, que la principal función del Ejecutivo es la de convertirse en un factor decisivo para restablecer el orden liberal que niega al Estado el ser un agente de protección para los no favorecidos por el mercado. Para los partidarios

de la versión contemporánea del liberalismo, el peso del Ejecutivo debe inclinarse para vencer la oposición que se expresa en el Congreso y que se resiste a vulnerar los principios consagrados por la Constitución referentes al control estatal de sectores estratégicos de la economía.

El combate contra la arbitrariedad que se oculta bajo la doctrina del presidencialismo, forma parte de la agenda de la consolidación de la democracia. En ésta, una vez más, se cuestiona la legitimidad de un sistema político que, al decir, de Ugalde, es *liberal*:

“Contamos votos, pero coexistimos con demandas de que se hagan excepciones a la ley; contamos votos, pero hay excepciones en la regulación de mercados de las industrias; contamos votos, pero hay influencia desmedida de poderes; contamos votos, pero no hay igualdad de acceso a la ley”²²¹

Otra conclusión se refiere a las asignaturas pendientes para lograr la consolidación de la democracia. Una de ellas es la necesidad de considerar al Congreso como uno de los ejes de la historia política contemporánea y como la escuela de la democracia. ¿Dónde y cómo aprendió la sociedad moderna las reglas y el comportamiento del ciudadano en el sistema político democrático, sino en el Parlamento, en la Asamblea, en la Dieta, en el Congreso? La importancia de este tema debe ser destacada ya que la educación del ciudadano es un propósito del que se habla mucho, pero por el que se hace poco.

Una de estas asignaturas es que pese a la abundancia de textos sobre la transición a la democracia, en nuestro país, no se ha estudiado cabalmente la función que en ésta desempeñó la oposición parlamentaria. Gracias a ésta, se produjo una inflexión en los planteamientos previos ya que, por vez primera, se justificó a la revolución democrática

²²¹Luis Carlos Ugalde; entrevista concedida a Carmen Aristegui, en Carmen Aristegui y Ricardo Trabulsi *Conversaciones y retratos de lo que se hizo y lo que se dejó de hacer por la democracia en México*, México, Grijalbo, 2009, p. 263

como la propuesta adecuada para el país. Correspondió a los partidos de oposición plantear la necesidad de entender al sistema político democrático, sus bases teóricas y sus formas de operar. Esto es un logro de la izquierda no de los partidos de centro ni de derecha. En este contexto, por vez primera, quedó atrás la cuestión de apelar a modelos autoritarios, como el que proponía “la dictadura perfecta” del sistema político mexicano. Ésta se quedó sin justificación al mostrarse que no era un mal menor, sino el obstáculo mayor para transitar a la verdadera democracia.

Durante el último cuarto del siglo pasado, asimismo, se abandonó la tesis vigente durante la mayor parte del mismo, sobre la necesidad de un proceso revolucionario para instaurar la democracia y la igualdad; y se adoptó la tesis de que el cambio democrático se iniciaba por el voto libre en las urnas.

La interpretación de la revolución pasó nuevamente a considerarla como antesala del sistema democrático que persigue establecer la igualdad. En otras palabras, la democracia se convirtió, por vez primera en la historia de México, en el objetivo a lograr.

La transición a la democracia es un logro de la oposición parlamentaria; la consolidación de la democracia será resultado, asimismo, de la oposición parlamentaria. Ningún régimen, menos el autoritario abandona el poder por una decisión magnánima.

En los distintos capítulos se mostró que en una sociedad cuya cultura política tiene fuertes rasgos de autoritarismo, es necesario analizar quién y cómo, debe promover y

realizar los cambios para que la sociedad en su conjunto, haga suyos los valores en los que descansa el sistema basado en la división y equilibrio de los poderes.

Mientras no se considere a la oposición parlamentaria como asunto de salud y de seguridad pública; mientras se siga atribuyendo a la oposición ser un obstáculo que debe ser disminuido o erradicado, la salud de la democracia mexicana estará en entredicho.

Bibliografía

Actas Constitucionales mexicanas (1821-1824), 10 Tomos, Introducción y notas de José Barragán, México, UNAM, 1980

Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966, Seis Tomos, Editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, Compiladores, *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005

ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sydney, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica, 1970

-----, *The Civic Culture: Revisited*, Newbury Park California, Sage Publications, 1989

ALMOND, Gabriel y POWELL, Bingham, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Bs. As., Paidós, 1972

ALMOND, Gabriel, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999

AMAYA C., Luis Fernando, *La soberana convención revolucionaria 1914-1916*, México, Ed. Trillas, 1975

ARISTEGUI, Carmen y TRABULSI, Ricardo, *Transición*, México, Grijalbo, 2009

BADIE, Bertrand y HERMET, Guy, *Política comparada*, México, FCE, 1993

BAGEHOT, Walter, *La constitución inglesa*, México, UNAM, 2005

BARRAGÁN B., José, *et al*, Teoría de la Constitución, México, Ed. Porrúa, 2007

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro, WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partido y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2009

BÉJAR ALGAZA, Luisa y WALKMAN Gilda. Editoras, *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM/Gernika, 2004

BÉJAR ALGAZA, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión, La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Gernika, 2006

BOLINBROKE, Henry St. John, *Disertación de los partidos*

BRACHO, Julio "Democracia sin partidos" en GARCÍA JURADO Roberto y FLORES RENTERÍA, Joel, Coordinadores, *La democracia y los ciudadanos*, México, UAM-Xochimilco, 2003

BUDGE, Ian, *La estabilidad de la democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1971

- CADENA ROA, Jorge, Coordinador, *Transiciones a la democracia: visiones críticas, México*, UNAM/Dirección General de Estudios de Posgrado, 2004
- CALDERÓN, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones el Caballito, 1983
- CAMPBELL Hugo G., *La derecha radical en México, 1929-1949*, México, Setentas, 1976
- CARLYLE, A.J., *La libertad política*, México, FCE., 1982
- CARPIZO Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1986
- , *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1990
- CASTILLO Santiago, ORTIZ DE ORRUÑO José Ma., Coordinadores, *Estado, protesta y movimientos sociales*, Zarautz, Universidad del País Vasco, 1997
- CAVO, Andrés, *Historia de México*, México, Editorial Patria, 1949
- CHERENSKY, Isidro, POUSADELA, Inés, Compiladores, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 2001
- COLLIER David, Compilador, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México Fondo de Cultura Económica, 1985
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973
- CRESPO, José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México Centro de Estudios de Política Comparada, 2006
- DAHL, Robert, (ed.) *Political oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven & London, 1996
- , *Poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1997
- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, UNAM, México, 2010
- DÍEZ DE MEDINA, Alvaro, *El voto que el alma pronuncia. Historia electoral del Uruguay (1810-1910)*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1994
- DUTRENT, Silvia, *Uruguay. Una historia breve*, México, Instituto Mora, 1994
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956
- ESTRADA, Manuel, *Democracia sin partidos*, México, Juan Pablos, 1952
- FIX- FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006
- FOWLER, Will, (Coord.), *Presidentes mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2004
- GARRIDO Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982
- GIMENO CASALDUERO, Joaquín, *La imagen del Monarca en la Castilla del Siglo XIV*, Madrid, Revista de Occidente, 1972

- GÓNZALEZ, Luis Eduardo, *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993
- HAMILTON J., MADISON J. y JAY J., *El federalista*, México, FCE, 2000
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, Coordinadora, *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1994
- HIGLEY, John, GUNTHER, Richard, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, New York, 1992
- HILL, Christopher, *El mundo trastornado. El ideario popular extremista en la Revolución inglesa del siglo XVII*, México, Siglo XXI, 1983
- , *Los orígenes intelectuales de la revolución inglesa*, Barcelona, Crítica, 1980
- HOBBS Thomas, *Behemont: The history of the causes of the civil wars of England, and of the counsels and artifices by which they are carried on from the year 1640 to the year 1660*, Complete Works, Vol. VI
- , *Leviatán*, México, FCE, 1984
- HOFSTADTER, Richard, *La idea de un sistema de partidos. El concepto del sistema partidista. El origen de la oposición legítima en Estados Unidos, 1780-1840*, México, Ediciones Gernika, 1986
- , *La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron*, México, FCE, 1984
- HURTADO, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara, 2001
- IONESCU, Ghita y MADARIAGA, Isabel de, *La oposición*, Madrid, ESPASA-CALPE, 1977
- JAIME C. José Luis, *La oposición parlamentaria en América Latina: estudio de dos casos*, Toluca, México, Instituto de Estudios Legislativos, 2000
- JUÁREZ, Miguel Ángel, *Revolución de terciopelo*, México, Resistencia, 1998
- KELLEY, Robert, *El modelo cultural en la política norteamericana*, México, FCE, 1985
- KELSEN, Hans, *Socialismo y Estado*, México, Siglo XXI, 1981
- LANZARO, Jorge, (Compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001
- LAPALOMBARA, Joseph, *Politics within nations*, Prentice-Hall, 1974
- LASKI, Harold J., *El estado moderno*, Barcelona, Librería Bosch, 1932
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1989
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000

- LINDHAL Göran, *Batlle: fundador de la democracia en el Uruguay*, Montevideo, Arca, 1971
- LINZ, Juan J., y VALENZUELA, Arturo, (Comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 1997
- , *Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, Vol II. Madrid, Alianza Editorial, 1998
- LIPSET Seymour, Martin, *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, México, FCE, 2000
- , *Estados Unidos: Juicio y Análisis. Los Estados Unidos en una perspectiva histórica y comparativa*, Cali, Norma, 1966
- LÓPEZ-ALVÉS, Fernando, *La formación del Estado y la democracia en América Latina*, Bogotá, Norma, 2002
- LUNA ARGUDÍN, María, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México, 2006
- MACAULAY, Thomas B., *The history of England from de accession of James the Second*, Leipzig, Bernhard Tauchnitz, 1849
- MACHORRO NARVÁEZ, Paulino, *La Constitución de 1857. El ciclo evolutivo del pueblo mexicano 1824-1857 a la vez, punto de partida de un ciclo evolutivo posterior 1857-1917*, México, UNAM, 1959
- MAINWARING, Scout y SHUGART, M. S. (Compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002
- MARTÍNEZ MARINA, Francisco, *Obras Escogidas*, Madrid, Atlas, 1968, NBAE
- MAYER Arno Joseph, *La persistencia del Antiguo Régimen. Europa hasta la Gran Guerra*, Madrid, Alianza Editorial, 1984
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, INJUVE, 1964
- MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, Barón de, *El espíritu de las leyes*, México, Ed. Porrúa, 2007
- MONTIEL y DUARTE, Isidro, *Derecho público mexicano. Compilación*, México, Imprenta del Gobierno, 1871
- , *Estudio sobre garantías individuales*, México, Porrúa, 1972
- MOORE, Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Península, 1976
- NAMIER, L. B., *England in the Age of the American Revolution*,
- NAVARRO Y RODRIGO, Carlos, *Vida de Agustín de Iturbide; Memorias de Agustín de Iturbide*, Madrid, Editorial América, Biblioteca Ayacucho, 1919
- NEUMANN, Franz, *Behemoth. Pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005
- NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario, *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998

NORIEGA, Cecilia y SALMERÓN, Alicia, Coordinadoras, *México un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2010

O'DONNELL, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y democratización*, Bs. As., 1997

-----, *Modernización y autoritarismo*, Bs.As., Paidós, 1972

-----, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute of International Studies/University of California, Berkeley, 1973

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C., y WHITEHEAD, Laurence, Comps., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Bs. As., Paidós, 1986

PÁEZ MONTALBÁN, Rodrigo, *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica*, 1979/1990, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia / UNAM, 1998.

PALMA, Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México: un estudio del PAN y el PRD durante la democratización*. México, UAM Azcapotzalco, 2004

PASQUINO, Gianfranco, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, EUDEBA; 1997

-----, *La oposición*, Madrid, Alianza Editorial, 1998

PAYNO, Manuel, *La reforma social en España y México. Apuntes históricos y principales leyes sobre desamortización de bienes eclesiásticos*, Introducción y selección de Francisco González de Cosío, México, UNAM, 1958

PAZ, Octavio, *El ogro filantrópico*, México, Joaquín Mortiz, 1988

PÉREZ ANTÓN, Romeo y CASTELLANOS Alfredo, *El pluralismo. Examen de la democracia uruguaya. 1830-1918*, Montevideo, CLAEH, 1980

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, PUGA CISNEROS, Arnulfo y DÍAZ-SANTANA, Héctor, Compiladores, *Memoria histórica de la transición democrática en México. 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, Senado de la República, LX Legislatura-Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales/ Miguel Ángel Porrúa/UNAM/Facultad de Ciencias políticas y sociales

PIVEL Devoto, Juan E., *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*, Tomo I, Montevideo, Medina, 1942

PUENTE, Khemvirg, MARVÁN Ignacio y CASAR Amparo, *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, México, CIDE, s.f.

RENTERÍA, Joel, (Coordinador), *La democracia y los ciudadanos*, México, UAM-Xochimilco, 2003

REVELES VÁZQUEZ, Francisco, (Coordinador), *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la unión*, México, UNAM/GERNIKA, 2006

ROBESPIERRE, Maximilien, *La revolución jacobina*, Barcelona, Península, 1973

RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1978

- ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República*
- RUIZ CASTAÑEDA, Ma. del Carmen, *La prensa periódica en torno a la Constitución de 1857*, México, UNAM, 1959
- SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo, (eds), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Universidad, 1994
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1992
- , *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1988
- , *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1988
- SCHAPIRO, Leonard, *Political oppositions in one-party states*, London, Macmillan, 1972
- SCHMITT, Carl, *El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes*, México, Amalgama Arte, 1997
- , *Romanticismo político*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2000
- , *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968
- , *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990
- , *Teólogo de la política*, Prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar, México, Fondo de Cultura Económica, 2004
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, México, UNAM, 1966
- SORDO CEDEÑO, Reynaldo, *El Congreso en la primera república centralista*, El Colegio de México/Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2005*, México, Editorial Porrúa, 2008
- TIERNO GALVÁN, Enrique, *Tradición y modernidad*, Madrid, Tecnos, 1962
- TÖKÉS, Rudolf, (ed.) *Opposition in Eastern Europe*, MacMillan & St. Anthony's College, Oxford, London, 1979
- TREVELYAN MACAULAY, George, *Historia social de Inglaterra*, México, FCE; 1948
- , *La revolución inglesa*, México, FCE, 1986
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La representación parlamentaria*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura/UAM/Porrúa, 2007
- VÉLIZ, Claudio, *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984
- VIVERO AVILA, Igor, Coordinador, *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, UAEM/ IEEM/ IAPEM, Porrúa, 2010

WILLIAMSON, James A., *The evolution of England. A commentary on the facts*,
Oxford, Clarendon Press, 1931