

ATADURAS HISTÓRICAS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Juan Francisco Escobedo Delgado

INTRODUCCIÓN

ESTE ENSAYO CONTIENE un alegato contra el argumento sustentado por el régimen político autoritario mexicano en el sentido de que la falta de una práctica democrática real, en el periodo que va de la promulgación de la Constitución Política de 1917 a las elecciones federales de 1988, encuentra su justificación más importante en la atención preferente al programa social de la Revolución. Históricamente se ha ofrecido este argumento para explicar el intercambio esencial del régimen: eficacia económica y estabilidad política por democracia. El eje de este trabajo es el análisis de los modos autoritarios de asignación del concepto de democracia, así como de las diversas modalidades con las que el régimen ha instrumentado, en su larga y mutante existencia, la idea y práctica de la democracia.

El argumento del régimen es endeble y rebatible; parte de la afirmación de que la insuficiencia democrática deriva de la débil tradición política democrática del país. Debilidad histórica que ha desacreditado el ejercicio democrático, aun en los aspectos mínimos que Madero le demandara a Díaz: “sufragio efectivo, no reelección”. Este argumento se refuerza por el sesgo que toman las políticas y estrategias fundamentales del régimen en la primera década posrevolucionaria: reconstruir el país, forjar el Estado, unificar a los caudillos militares, darle persistencia a la estabilidad, responder a las demandas sociales, preservar la unidad nacional, empujar la modernización y promover el desarrollo. Algunas de estas políticas se han prolongado por más de 70 años, hasta la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en noviembre de 1993, sin cumplir cabalmente con la asignatura de la democracia en tanto fuente de legitimidad. La democracia no era un imperativo a satisfacer; el régimen no lo reconoció así hasta por lo menos 1977, en que se inició el proceso ya largo de liberalización política, lo cual implica un reconocimiento de la existencia de tensiones que cuestionan la legitimidad del régimen y del Estado.

Explicaciones sobre las ataduras históricas de la democracia no han faltado, pero las más rigurosas son escasas.¹ Es preciso volver una vez más sobre la cuestión de la democracia, preguntarse sobre las causas de su precariedad, acumulada en décadas de autoritarismo mutante. Se requiere explicar el tipo de procesos y factores que han compensado la falta de democracia, sin que por ello se desencadenase, hasta ahora, una crisis del régimen de tal magnitud que lo obligara a transitar hacia la democracia en los términos estudiados por la comunidad politóloga internacional.²

En cambio, lo que ha ocurrido en México³ es el despliegue, en determinados momentos de tensión política y crisis de legitimidad, de políticas y estrategias de liberalización para ampliar la participación social y política, y ensanchar los espacios para la oposición, la competencia y la expresión de la opinión pública. Medidas múltiples y diversas pero insuficientes para conducir al régimen político a un estadio en el que pueda ser reconocido, de pleno derecho y amplio consenso, como un régimen totalmente democrático. El régimen político mexicano se resiste a ser clasificado, se niega a seguir la pauta de las transiciones de la tercera ola democratizadora.⁴

Hay una trama histórica y política que debe desentrañarse para establecer las coordenadas del cambio político en México. En cualquier caso y desde cualquier perspectiva teórica que se siga, no puede soslayarse la larga persistencia que ha caracterizado al régimen. De 1920 a 1994, si tenemos en cuenta la línea de continuidad en materia de elecciones, se han celebrado con mayores o menores contratiempos, hasta ahora superados, 15 elecciones presidenciales.

El objetivo de este ensayo es rebatir los argumentos del régimen, sin duda alguna elaborados a partir de su origen revolucionario, especialmente aquellos principios, ideas y valores que le han sido útiles para justificar la falta de democracia, o cierto tipo de democracia, según sea la posición que se adopte. Democracia que, dicho sea de paso, sólo se ha echado de menos en coyunturas históricas determinadas. El alegato inicia con el análisis de la definición de democracia inscrita en el artículo tercero constitucional, que resulta un “valor asignado autoritariamente”, en los términos de Easton. Cuestiona, además, la

¹ La abundante bibliografía que sobre la Revolución Mexicana se ha publicado, habitualmente omite reflexionar sobre las causas de la insuficiencia democrática del régimen. Sólo se superan los resabios épicos de la historiografía apologética con la publicación de uno de los estudios más sugerentes sobre la Revolución; me refiero al libro de François Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, 2 tomos, FCE, México, 1988.

² Considérese sobre todo la compilación de G. O'Donnell y P.C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 tomos, Paidós, Barcelona, primera reimpresión, 1994.

³ Este ensayo se escribió antes de la reforma electoral de agosto de 1996.

⁴ Véase Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

instrumentación que el régimen ha hecho de la definición constitucional. Intenta trazar las coordenadas históricas que permitan identificar a las instituciones, los procesos y los actores fundamentales que han participado en la contención y/o promoción de los impulsos de cambio democrático. Se trata de seguir la trayectoria de las mutaciones del régimen, en sus años definitorios, desde la vertiente del Estado y su desbordante dimensión presidencialista y desde el afluente del partido del régimen, con los efectos que su despliegue hegemónico ha tenido sobre las elecciones y la oposición partidista.

La interpretación que el régimen ha socializado respecto de la definición constitucional de democracia enfatiza la dimensión social, en demérito de la concepción de democracia como régimen político, como orden procedimental para legitimar al poder público. En la formulación constitucional pesa más el influjo del movimiento carrancista y no menos la sombra del zapatismo. La contribución democrática del maderismo se ha soslayado, a pesar de que este movimiento precipitó el fin de la dictadura porfirista, contemporizando la democracia en un país que sólo la conoció fugazmente en el siglo XIX, durante el mítico periodo conocido como “República Restaurada”, entre 1867 y 1874. Las ideas y la experiencia democráticas de Madero, precursoras para su tiempo en México, se emparentan con la tradición democrática contemporánea,⁵ cuyo horizonte de análisis es amplio e incitante, pero que no abordaré por economía en la redacción. La exigencia de legitimidad del régimen por la vía de las elecciones no es un reclamo reciente, se entronca con la demanda democrática del maderismo, que de paso refunda una tradición política que apenas ha tenido ocasión histórica para expresarse.

Esa tradición poco tiene que ver con la idea y la práctica política de la democracia que se impusieron en el país después de la Revolución y que responden a otra tradición política, más identificada con la experiencia populista, que se expresó con vehemencia a partir de los años treinta en varios países de Lati-noamérica.⁶ En México ésta alcanzó su cenit durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y tuvo como referente a la experiencia corporativa de la Europa de entreguerras.

La interpretación del sistema, y correlativamente del régimen político, acerca de su naturaleza democrática, tiene: 1) en el texto del artículo tercero constitucional, 2) en el Estado con fuerte dimensión presidencialista, y 3) en el partido del régimen, sus fuentes básicas, proveedoras y reproductoras de los valores

⁵ Tradición democrática que implica una reflexión teórica y determinadas experiencias históricas que la validan. Piénsese en las aportaciones fundamentales de Schumpeter (1947) y Robert Dahl (1971).

⁶ Para repasar la experiencia populista en Latinoamérica, véase el ya clásico libro de Alain Touraine, *América Latina. Política y sociedad*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989, p. 516.

políticos, económicos, sociales y culturales que sostiene, y que discursivamente se han condensado y recreado bajo la denominación de “ideología de la Revolución Mexicana”.⁷ Ideología laxa, mutable, que ha servido durante más de siete décadas como manto protector y legitimador del sistema y del régimen políticos. La legitimidad exhibida en esos años no provenía de la práctica democrática sino del origen revolucionario del orden político, luego reforzada o apuntalada por la gestión eficaz del gobierno en turno. Esto se mantuvo hasta el punto de quiebre que sufrió la legitimidad histórica con la eclosión política expresada en el proceso electoral de 1988, donde la democracia vuelve a ser la condición indispensable de la legitimidad, como lo fue en la víspera del último intento reeleccionista de Díaz.

En este análisis atiendo a la perspectiva metodológica de Easton, que permite distinguir, analíticamente, el ámbito del sistema político, incluyente pero diferenciable, del ámbito del régimen político, perfilado este último en normas legales y estructuras de decisión y autoridad formales, a partir de la Constitución Política de 1917.

Para facilitar el deslinde teórico apelo a la definición eastoniana clásica: “sistema político es el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad, y que las más de las veces los integrantes de una sociedad aceptan en su mayor parte esas asignaciones como autoritarias”.⁸ Con este encuadre teórico analizo el influjo que el sistema político emanado de la Revolución Mexicana ejerció, y ejerce, sobre la práctica política y los valores reproducidos por el régimen como democráticos, a partir de la normatividad constitucional y la capacidad de coerción y formación de alianzas políticas potencializadas bajo el paraguas del Estado.

No es fácil distinguir teórica y empíricamente al sistema del régimen político, dada la relación simbiótica que el régimen y el Estado mantienen con el PRI desde que éste se fundó en 1929. Circunstancia que prevalece y que interesadamente ha servido para legitimar muchas acciones del régimen y del partido. Las fronteras tan difusas entre sistema, régimen y partido han servido para justificar el despliegue de sus acciones, a veces más allá de la legalidad. El deslinde no es sencillo porque el Estado, pivote y centro reproductor de los valores del sistema, se ha entrecruzado con el partido gobernante y el gobierno en turno, a tal punto que el PRI aún no ha sido capaz de generar dinámicas propias como para sobrevivir fuera del impulso estatal y seguir siendo el partido dominante.

⁷ Es Arnaldo Córdova el autor que de manera más sistemática y profunda ha analizado la ideología revolucionaria. Véase su obra irremplazable, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, Editorial ERA, México, 1973.

⁸ David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, p. 138.

El PRI sigue sin demostrar fehacientemente que es capaz de actuar y movilizarse sin el fuelle de la trama institucional del Estado. Se refuerza con las políticas gubernamentales, se encubre en las normas y procedimientos políticos del régimen y, cuando la presión política y social lo desborda, es capaz de reconocer y alentar la presencia de la oposición y admitir el corrimiento del estrecho horizonte de la competencia electoral. No voy a transitar por los evanescentes límites del régimen, del PRI y del Estado. Sólo advierto sobre la necesidad de no dejarse llevar, en el análisis, por las yuxtaposiciones que históricamente se han formado y que han imposibilitado la comprensión de los cursos de acción política con sentido democrático que se han expresado en México en el curso de los años recientes.

Para transitar con brújula por esta trama política me auxilio del concepto de “régimen político” que formula Leonardo Morlino. Para este autor, un régimen político tiene tres componentes básicos: “valores, normas y estructuras de autoridad”.⁹ El sistema político es una entidad mayor en la que se subsume y recrea el régimen político, cuyos componentes forman parte del sistema, además de la comunidad política y de los titulares de las estructuras de autoridad. Conviene aclarar, siguiendo a Morlino, que la comunidad política se compone de: “1) ideologías, valores o creencias, dominantes o en situación de competencia; 2) personas o grupos activos, y 3) estructuras intermedias”.¹⁰ El ámbito de la comunidad política, junto con el régimen y las autoridades, estructuran el sistema político.

Estas referencias teóricas permiten seguirle la pista al PRI y también observar cómo se entrecruza y mimetiza con el régimen, actuando unas veces como partido, como miembro de la comunidad política, y otras como régimen político.

El sistema político que se gestó con el proceso revolucionario estableció una nueva agenda de valores políticos,¹¹ los cuales son conocidos como “ideología de la Revolución Mexicana”. Ideología sedimentada en la mezcla de las aportaciones que cada una de las revoluciones¹² hizo a la Revolución.

De todas las revoluciones que eclosionaron, la revolución democrática impulsada por Madero fue la que quedó más encubierta en el cuadro policromático

⁹ Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 82.

¹⁰ *Ibid.*, p. 46.

¹¹ François Xavier Guerra, *supra*, nota 1, *op. cit.*, p. 329.

¹² Jean Meyer sostiene que hay dos revoluciones: la de Madero (1910-1912) y la de Cárdenas (1935-1938). La Revolución dura 30 años, con la siguiente cronología: 1910-1920, desmantelamiento del antiguo régimen (revolución-contrarrevolución-guerra civil); 1920, toma del poder por el grupo constitucionalista; y 1920-1940, construcción. Véase Jean Meyer, *la Revolución Mexicana*, DOPESA, Barcelona, 1a. ed., 1973, p. 280. El debate sobre las revoluciones de la Revolución sigue abierto. Otros autores consideran, además de las señaladas por Meyer, a las fracciones revolucionarias representadas por Emiliano Zapata y Venustiano Carranza.

de la “ideología de la Revolución”. Los tonos llamativos de la justicia se yuxtapusieron al tono de la democracia propugnada y experimentada por el maderismo.

El régimen político, a partir del ejercicio de las funciones básicas de las estructuras de decisión, del *enforcement* (obligatoriedad), las normas y reglas del juego político, permite preservar el orden político con las correspondientes asignaciones autoritarias de valores del sistema. Estas asignaciones implican una cierta interpretación de la naturaleza del régimen, de las características de sus componentes y de las tareas que deben desempeñar en el proceso de legitimación y preservación del poder público, además de que discriminan otros valores y tradiciones políticas, como ocurre con la minusvaloración de la tradición democrática del maderismo o con la expresión política de los grupos y partidos que se oponen a las políticas del gobierno y que son descalificados por “reaccionarios”, en contraposición con las opiniones, acciones y grupos que respaldan al gobierno, que se consideran como “revolucionarios”. Esta distinción otorgó al régimen enorme prestigio y legitimidad, por lo menos hasta los años ochenta, cuando el crédito político dejó de provenir del impulso revolucionario o del apego a la matriz estatal para impulsar el desarrollo, para hacerlo del compromiso con la democracia y el repliegue del Estado.

El momento fundacional, registrable y comprobable, de la primera asignación autoritaria de valores del sistema político naciente, se expresa en la aprobación de la nueva Constitución. No es, desde luego, el único proceso generador de asignaciones valorativas pero, por su carácter fundacional, juega un papel básico en la formulación del cuerpo de valores que se identifican como “ideología de la Revolución Mexicana”. El texto constitucional que alude expresamente a la democracia privilegia su dimensión social, en demérito de los aspectos procedimentales y pluralistas que son los que le otorgan a un régimen político su condición democrática.

Las dificultades teóricas y empíricas que existen para identificar e interpretar con claridad los valores que subyacen en la “ideología de la Revolución”, que para fines prácticos debemos reconocer como la “ideología del régimen”, no han desaparecido. El debate sobre el estado de la cuestión no es un tema anacrónico; contemporiza con los problemas de la democracia mexicana de los años ochenta. La querella más reciente se suscitó en las elecciones de 1988.¹³ Entre sus múltiples tensiones se encuentra la disputa sobre la herencia y los herederos de la “ideología de la Revolución Mexicana”. Esta querella exhibió resabios del secular debate

¹³ La disputa electoral por la presidencia de la República, librada entre Carlos Salinas, candidato del PRI, y Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional, tuvo como telón de fondo la disputa por la “ideología de la Revolución Mexicana”.

que ha acompañado la existencia del régimen, es decir, la antigua polémica política y cultural para dirimir la condición de “revolucionario” y el sentido de “lo revolucionario”. Tal polémica ha hegemonizado las preocupaciones de la élite política y cultural del país. Durante décadas se eludió el debate de los valores y la naturaleza democrática o autoritaria del régimen; la discusión predominante fue acerca de la condición “revolucionaria” o “reaccionaria” del régimen y de la élite política.

Superada la discusión secular sobre los alcances de la Revolución, es preciso ir a las fuentes históricas básicas para ahondar en el debate sobre la precariedad o insuficiencia democrática del régimen. Dicho en términos más precisos, es necesario indagar en las causas que han hecho del régimen político mexicano un régimen autoritario, en el que tardíamente ha resurgido el impulso del cambio hacia la democracia. La “ideología de la Revolución”, como “ideología del régimen”, subordinó desde el primer momento la cuestión de la democracia como procedimiento abierto para la competencia interpartidista y como fuente legitimadora del poder público. Se negó a reconocer la pluralidad política fuera de la élite triunfante en la Revolución, disponiendo de las condiciones normativas e institucionales necesarias para albergar la lucha por la representación política en los espacios de maniobra de la élite gobernante —y sólo a través de los mecanismos institucionales por ella reconocidos. Fuera del partido del régimen, de sus organizaciones sociales y de los espacios institucionales del Estado, no se admitió participación ni competencia alguna. Toda la política y todo lo político se hizo pasar por las disputas formales, prohijadas en el PRI, mascaradas de las disputas reales libradas por la élite, apertrechada en los torreones del Estado y del régimen: el ejército, el gobierno, las corporaciones, las gubernaturas y, en menor medida, el Congreso de la Unión y los puestos de dirección priísta.

Para desentrañar la génesis del concepto de democracia en México es preciso ir más allá de la simple descripción de la legalidad en que se sustenta el régimen. La historia política del país legal puede engañar a cualquiera por las apariencias democráticas y justicieras que exhibe el régimen en sus impecables leyes y declaraciones gubernamentales.

Esta historia es la del abismo que separa al México legal del México real. Desde el siglo XIX, todas las constituciones, desde la primera posterior a la independencia, la de 1824, y las que le sucedieron, de carácter liberal, especialmente la de 1857, se redactaron pensando en un país que no existía, imaginado y querido por la tendencia hacia el progreso —que todo liberal que se preciara

veía refulgir en la experiencia inimitable de la democracia americana.¹⁴ La mejor expresión de la inclinación liberal mexicana por construir mundos imaginarios, a partir de leyes vigentes pero inaplicables, es el gobierno de Porfirio Díaz que, por cierto, nunca renegó de la legalidad de la Constitución de 1857; con ella cubrió de legalidad todos sus excesos.

La oquedad que se abrió con el legalismo liberal del siglo XIX no quedó saldada con la Revolución. Los constituyentes de 1917, impelidos por la fuerza telúrica de las masas que hicieron la Revolución, no escaparon a la tentación de plasmar en la Constitución un nuevo proyecto de sociedad y de Estado. Sobrecargaron el texto constitucional; imaginaron, al igual que los liberales del siglo XIX, que las contrahechuras sociales, económicas y políticas del país se enmendarían a partir de la formulación de una nueva Constitución.

El fuerte contenido social de la normatividad constitucional dejó en un segundo plano el interés sobre los procesos políticos para integrar la representación política. Sobre la forma de gobierno marcadamente presidencialista no hubo debate mayor. Las exigencias de estabilidad y unidad política que se impusieron pasada la fase armada le dieron al presidencialismo una condición de inevitabilidad y necesidad no cuestionadas durante décadas. En este tema el consenso es claro: los constituyentes quisieron presidencialismo. No veían otra forma de gobierno capaz de estabilizar al país y gestionar el programa social de la Revolución, inscrito en los artículos 3, 27 y 123 de la Constitución, que se refieren a la educación, a la propiedad de la tierra y al trabajo, respectivamente.

El régimen político autoritario que se forjó con la Revolución no es un régimen que se reconozca como tal, en los términos en los que ahora se identifica a los regímenes autoritarios.¹⁵ Se reconoce y se ostenta como un régimen revolucionario, independientemente de la forma en que se procesan los conflictos y se integra la representación política. El régimen es el portador indiscutido del poder y la legitimidad que le proporciona ser el triunfador de la Revolución, por encima de otras facciones revolucionarias.¹⁶

¹⁴ Es célebre la referencia de Tocqueville sobre México: "La Constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y bienes a quienes las inventan, pero que son estériles en otras manos. Esto es lo que México ha demostrado en nuestros días. Los habitantes de México, queriendo establecer un sistema *fedérativo*, tomaron por modelo y copiaron casi enteramente la Constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar a su patria la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica", *La democracia en América*, Alexis de Tocqueville, Alianza Editorial, Madrid, 1989, tomo 1, p. 154.

¹⁵ Véase el texto de Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein, (ed.), *Handbook of the Political Science*, vol. 3, University of California, Berkeley, 1975.

¹⁶ El régimen político quedó en manos del movimiento constitucionalista, cuyo ejército triunfó en la Revolución. Pero a partir del asesinato de Venustiano Carranza la dirección del régimen fue asumida por el denominado Grupo Sonora, representado por el dúo de caudillos militares más importantes de la facción triunfante, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

EL LEGADO MADERISTA

EL MOVIMIENTO MADERISTA denotó contenidos y experiencias típicamente democráticos, realmente precursores para la época. La pertinencia de sus planteamientos está fuera de discusión. A partir de los objetivos políticos que se planteó, estructuró la primera movilización social que realmente puso en peligro la estabilidad del antiguo régimen, con toda la cauda de valores, creencias e ideas que la caracterizaron. El maderismo, que en su primera época fue conocido también como movimiento antirreeleccionista, no se propuso atender preferentemente los problemas sociales, como el de la tierra o la injusticia en las condiciones del trabajo. Se trató de un movimiento cohesionado por valores estrictamente políticos, derivados de la falta de movilidad política que existía en el entorno de la dictadura y de la necesidad de celebrar elecciones libres para suceder legal y legítimamente al dictador.

El movimiento creció en torno a la figura de Francisco I. Madero, miembro ilustrado de la élite, terrateniente del norte del país, pero excluido del reparto del poder público. La inserción política de Madero tuvo su origen en una causa aparentemente irrelevante: el intento frustrado por convertirse en presidente municipal de San Pedro de las Colonias, Coahuila. Pronto este hecho se encadenó con el proceso para elegir al gobernador de Coahuila. Madero, idealista, decidió entrar a la liza electoral, creyendo las palabras que Díaz había vertido en la célebre entrevista con el periodista norteamericano James Creelman, a quien le expresó: "He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada periodo sin peligro de guerras, ni daño al crédito y al progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado..."¹⁷

En 1908 Madero publicó el libro *La sucesión presidencial de 1910*, texto que sirvió de justificación y plataforma política del antirreeleccionismo. En el libro se recogían loas al dictador, lo cual es una muestra de la sutileza de Madero para persuadirle de que había llegado la hora de buscar una salida digna del poder.¹⁸ Díaz desdeñó a sus críticos y opositores como Madero; convocó al ritual de las elecciones de 1910 y toleró, en un primer momento, la existencia de

¹⁷ La entrevista fue publicada en la *Pearson's Magazine* en 1908 y en español por el porfirista e influyente diario *El Imparcial* en México. Citada en Jesús Silva Herzog, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, FCE, México, 1973, p. 72.

¹⁸ Véase Jesús Silva Herzog, *ibid.*, p. 76, en donde se cita lo afirmado por Francisco I. Madero en su libro *La sucesión presidencial de 1910*: "En lo particular, estimo al general Díaz, y no puedo menos de considerar con respeto al hombre que fue de los que más se distinguieron en la defensa del suelo patrio y que después de disfrutar por más de treinta años el más absoluto de los poderes haya usado de él con tanta moderación, acontecimiento de los que muy pocos registra la historia."

un movimiento opositor. Pero cuando se dio cuenta de que el movimiento ganaba adeptos por miles y además propiciaba el desperezamiento de la conciencia aletargada de los mexicanos decidió apresar a Madero, quien se encontraba de gira por San Luis Potosí. Éste salió libre bajo fianza y luego huyó hacia Estados Unidos, desde donde dio a conocer el Plan de San Luis.¹⁹ Convencido de la inoperancia de seguir un camino legal y respetuoso de las instituciones para democratizar al país, hizo un llamado a los mexicanos para iniciar un movimiento armado contra la dictadura. Es célebre el artículo séptimo del Plan de San Luis, en el que se convoca a iniciar la Revolución: “El día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan. Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación lo harán desde la víspera.”²⁰

El 10 de octubre de 1911 se celebraron las primeras elecciones directas y libres en la historia de México. Madero triunfó sin discusión, dando paso al primer gobierno democrático, el cual terminó bloqueado y traicionado por las fuerzas del antiguo régimen que se agazaparon en la institucionalidad intocada por Madero. Los militares porfiristas que el presidente se resistió a licenciar urdieron, con la complicidad del embajador norteamericano Henry Lane Wilson, la traición que lo derrocó y asesinó junto a su vicepresidente José María Pino Suárez.

A partir de entonces, los levantamientos militares se sucedieron uno tras otro. Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, desconoció al gobierno usurpador de Victoriano Huerta, y encabezó el que fue el ejército triunfante en la etapa más violenta de la Revolución. En el norte crecía el ejército de Francisco Villa. En el sur, la fuerza armada encabezada por Emiliano Zapata era incontenible, por su movilización y por sus objetivos programáticos, expresados en el Plan de Ayala.²¹ Los objetivos que perseguían el carrancismo, el villismo

¹⁹ La influencia del Plan de San Luis fue definitiva para darle identidad y cohesión a los primeros levantamientos armados contra la dictadura, los que posteriormente desencadenaron la Revolución. El objetivo del plan fue eminentemente político, como se deriva del siguiente fragmento: “Imitando las sabias costumbres de los países republicanos, recorrí parte de la República haciendo un llamamiento a mis compatriotas. Mis giras fueron verdaderas marchas triunfales, pues por donde quiera el pueblo, electrizado por las palabras mágicas de SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCION, daba pruebas evidentes de su inquebrantable resolución de obtener el triunfo de tan salvadores principios. Al fin llegó un momento en que el general Díaz se dio cuenta de la verdadera situación de la República y comprendió que no podía luchar ventajosamente conmigo en el campo de la Democracia...”, en Silva Herzog, *ibid.*, p. 159.

²⁰ Véase Silva Herzog, *ibid.*, p. 164.

²¹ Variadas son las caracterizaciones que se han hecho del zapatismo. Coincido con el análisis que atiende los agravios como lo expresan Aguilar Camín y Meyer. “El Plan de Ayala fue la más clara y orgánica expresión del agravio que la conciliación maderista infligía a las fuerzas sociales agitadas por la insurrección de 1910. Fue también una ruptura significativa por la virulencia anticipatoria de su antimaderismo, una desmesura verbal que había de ser característica de las fuerzas que confluyeron más tarde al arrasamiento del apóstol,” en Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989, p. 37.

y el zapatismo eran diversos; el primero tenía carácter esencialmente político, los otros dos enfatizaban los asuntos sociales, especialmente el problema de la tierra, desde perspectivas distintas. Zapata buscaba el respeto a la tradición y a la forma de propiedad comunitaria. Villa pretendía hacer de cada soldado un propietario rural, un rancharo. Pero ninguno reconoció la contribución democrática de Madero, a quien enjuiciaron severamente por no haber atendido las cuestiones sociales; el más severo fue el zapatismo.²² Desde luego, ninguno de los tres movimientos se propuso la restauración de la democracia, sino la de la legalidad, lo cual es distinto.

Lo efímero del gobierno de Madero y su final tan dramático debilitan la trascendencia de su propuesta democrática y legalista para encauzar los problemas y conflictos del país. El alud de la Revolución desbordó y sepultó los objetivos del maderismo: "Sufragio efectivo. No reelección". Viejos problemas y antiguos agravios afloraron en el sentimiento popular y en los programas de los ejércitos en pugna. Se privilegiaron los objetivos de justicia e igualdad. Se impusieron, terminada la contienda armada, los objetivos de estabilidad y la restauración de la legalidad establecida en la Constitución de 1857, conculcada por la dictadura. De democracia, ni hablar.

La trascendencia del movimiento maderista no está en los detalles descritos sino en su legado: "...la muerte de Madero sacudió a la República. El país que lo sepultó como gobernante volvió a necesitarlo y a construirlo como símbolo de su frustración y sus esperanzas".²³ Se encuentra en dos cuestiones clave. Primero, en la bandera de la democracia procedimental que desde la legalidad del antiguo régimen levantaba la demanda de elecciones libres. Esta exigencia, aparentemente cándida ante la dictadura represora, desencadenó la movilización política que exhibió el agotamiento de la dictadura y su inevitable derrumbe. En segundo lugar, el encadenamiento de factores estructurales, como las deplorables condiciones de vida, la explotación del campesino, la alta concentración de la propiedad de la tierra, no atenuaron la importancia del factor político, que se expresaba en la demanda democrática como factor detonante del fin del antiguo régimen porfirista; demuestra, en todo caso, el peso específico que tuvo el factor político en el estallido del proceso revolucionario mexicano. Este factor aglutinó a los grandes propietarios y exportadores del norte con la clase media bloqueada en sus posibilidades de ascenso y reconocimiento, para enderezar su lucha contra las fuerzas represoras de la dictadura que protegían los intereses de los hacendados

²² Silva Herzog afirma: "A los zapatistas no les importaba lo del sufragio efectivo y la no reelección; muchos de ellos ni siquiera sabían bien la significación y el alcance de tales vocablos. Lo que les importaba era la restitución de las tierras a los pueblos, robadas por poderosos terratenientes con la complicidad de las autoridades responsables." Silva Herzog, *op. cit.*, p. 258.

²³ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 50.

y de la élite burocrática inmovilizada en el poder central. El antiautoritarismo de los antirreeleccionistas forjó la coalición contra la dictadura, abrió las esclusas de la Revolución y, en el desbordamiento tumultuoso de las masas, el legado democrático condensado en el lema del Plan de San Luis, “Sufragio efectivo, no reelección”, quedó olvidado en el ropero de las antiguallas. La democracia procedimental de Madero, precursora para la época, fue barrida por el impulso telúrico del movimiento revolucionario,²⁴ que impuso la subordinación del nuevo orden político al cumplimiento de las demandas sociales en materia de reparto de tierras, derechos del trabajador, educación, apoyo a la producción agrícola, etcétera. Estas demandas, a su vez, quedaron subordinadas a la prioritaria reconstrucción material e institucional que se puso en marcha durante los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928).

Las características del régimen político que se forjó a partir de la Constitución de 1917 son irrelevantes frente a los imperativos sociales que terminó por imponer la Revolución a partir de la irrupción del zapatismo y del villismo. No hubo quien impugnara la estructura del Estado ni las funciones básicas que ejercía. Lo importante era que el Estado y el gobierno estuvieran en condiciones de gestionar eficazmente la reconstrucción material, las demandas sociales, la unidad de los caudillos y la estabilización del país. Entre las funciones básicas del régimen no se incluyó la práctica democrática. Se daba por hecho que la democracia subyacía en la gestión de la reconstrucción del país y de la instrumentalización de políticas de fuerte contenido social, y no en la organización de procesos electorales competitivos y libres que se consideraban meros formalismos que había que cumplir sin que por ello hubiese mayores consecuencias. Las elecciones, a partir del asesinato de Madero, habían caído en un franco desprestigio. Manuel Calero, quien había sido ministro en su gobierno, sintetizó el desencanto generalizado: “Al terminar el primer año de su gobierno, Madero era el presidente más impopular que México ha tenido. Sencillamente porque ninguno había sido visto con tan poco respeto.”²⁵

²⁴ Los juicios contra Madero, por su ingenuidad o falta de decisión, sobran en la historiografía de la Revolución Mexicana. Es representativa de tal posición la opinión de Silva Herzog: “Lo más grave de todo era que Madero, ya en la Presidencia, continuaba pensando que los problemas fundamentales del país eran políticos y que éstos habían sido resueltos; continuaba creyendo en la magia de las palabras ‘Sufragio efectivo y no reelección’, pero el sufragio efectivo, la no reelección y la libertad meramente política de nada le servían al proletariado de las ciudades y de los campos, para quienes parecía que se habían hecho todos los males de la tierra y ninguno de sus bienes”. Silva Herzog, *op. cit.*, p. 232.

²⁵ *Ibid.*, p. 278.

LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA

EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA, encabezado por Carranza y cohesionado alrededor del Plan de Guadalupe,²⁶ triunfó y hegemonizó la conducción del proceso revolucionario. Obstaculizó el impulso popular de los ejércitos de Zapata y Villa, que fueron liquidados por los jóvenes generales triunfantes y en ascenso, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, bajo el mando de Carranza.

Las vertientes populares de la Revolución fueron derrotadas políticamente con el fracaso de la Convención de Aguascalientes. No había otro rumbo que el dispuesto por el Ejército Constitucionalista. Carranza convocó a un congreso constituyente cuyo propósito inicial era reformar la Constitución de 1857. Pero el Congreso terminó por imponer su criterio, desechó el proyecto de reformas de Carranza y aprobó una nueva Constitución.

Esto último fue posible contra la pretensión de Carranza,²⁷ porque la correlación de fuerzas que se había forjado en su entorno le era desfavorable militarmente. Carranza tuvo la posesión del poder formal, pero quienes tenían el mando de los ejércitos eran otros, los caudillos que emergieron con la Revolución, particularmente Álvaro Obregón, quien prohijó en los debates de Querétaro el activismo de una corriente que sería conocida como “jacobina”, comandada por el general Francisco J. Mújica. Esta corriente terminó por imponer sus decisiones y opiniones en todo el conjunto del texto constitucional, entre otras cosas una cierta concepción de democracia.

Esta fue la trayectoria histórica sucinta que condujo a la formulación de una nueva Constitución, en la que se recogían los principios y valores que asignaba el sistema político naciente. Entre ellos se inscribía la concepción de democracia que serviría de argumento al régimen para justificar su existencia y sus mutaciones. Tal concepto se ha mantenido desde entonces hasta convertirse en surtidor ideológico y referencia demagógica del régimen, del partido del régimen y de la élite gobernante. El concepto de democracia se incorpora en la Constitución asociándolo a la educación. Véase la redacción del artículo tercero, uno de cuyos principios es el democrático: “...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida

²⁶ El objetivo fundamental del plan está contenido en el artículo sexto que dice: “El presidente interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el poder al ciudadano que hubiere sido electo.” Citado en Jesús Silva Herzog, *De la historia de México 1810-1938: documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, Siglo XXI, México, 1984, p. 209.

²⁷ Carranza varió su opinión sobre el asunto. En el célebre discurso de Hermosillo, del 24 de septiembre de 1913, dijo: “Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, puede evitar”. Jesús Silva Herzog, *ibid.*, p. 215.

fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". El párrafo constitucional se convierte, por obra y gracia del régimen político, formalizado a partir de 1920 con la llegada de Obregón a la presidencia del país, en el libro sagrado, en la agenda, en la referencia inevitable y sacralizada de la dimensión política de la "ideología de la Revolución", e inevitablemente en el texto más parafraseado en el discurso político contemporáneo.

La interpretación del régimen sobre la definición constitucional de la democracia y su práctica se sustentan en el mantenimiento preferente de la estabilidad política y de la unidad de la élite. A partir del cardenismo, el tipo de democracia auspiciado por el régimen se identificó con la experiencia corporativa de la Europa de entreguerras y los populismos emergentes de América del Sur, y muy poco con la democracia liberal.

Es pertinente señalar que la fórmula del parlamentarismo se rechazó contundentemente en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917. Si al régimen político perfilado en la Constitución se le relaciona con cierto tipo de democracia, ésta debe considerarse en los términos en que se concibe a la democracia sustantiva, con fundamento plebiscitario. Los constituyentes no tuvieron presente, a la hora de decidir y aprobar el artículo tercero, la experiencia histórica democrática de otros países. En la época sólo 11 países en el mundo tenían regímenes democráticos, sin intervenciones externas ni tensiones internas.²⁸

La democracia del "Sufragio efectivo. No reelección", que pretendía Madero, pasó a un segundo plano en la escala de valores del sistema político. Bien porque no se le consideraba útil a los propósitos del régimen, o bien porque al imponerse como valores predominantes del sistema la estabilidad, la unidad política y la justicia social se dio por sentado que al satisfacerse éstos se cumplía con las exigencias mínimas de legalidad democrática que tibiamente se establecieron en la Constitución. Ejemplo de ello es la celebración periódica de elecciones, paradójicamente organizadas sin interrupción por los distintos gobiernos que se han sucedido en el mando político del país desde 1920 hasta la fecha.²⁹ Elecciones ritualizadas, vaciadas de cualquier efecto decisorio, pero elecciones al fin. Debe tenerse presente que la única referencia explícita a la democracia se hace en el artículo tercero, relativizada entre los principios que deberá atender la educación pública.

De las tres dimensiones a que alude la definición de democracia del artículo tercero constitucional (sistema jurídico, régimen político y sistema de vida), se

²⁸ Consúltase el cuadro sobre las poliarquías independientes, en Robert Dahl, *La Poliarquía*, Tecnos, Madrid, 1979, p. 174.

²⁹ Dahl considera a México como un régimen político no competitivo. Discrepa de la clasificación de Rostow que considera a México como un sistema democrático, dado que celebra elecciones populares desde 1920. Véase Dankwart A. Rostow, *A World of Nations: Problems of Political Modernization*, citado en Robert Dahl, *ibid.*, p. 222.

privilegió la connotación de “sistema de vida”, telón de fondo ideológico de las políticas gubernamentales de carácter social y de intervencionismo estatal en la economía, sobre todo a partir del cardenismo.

La democracia como sistema jurídico es la coartada del régimen, porque traslada al régimen las funciones esenciales del Estado para preservar la vigencia del Estado de derecho y ejercer el monopolio legítimo de la violencia. La democracia crea condiciones políticas y establece procedimientos para resolver los conflictos políticos y permitir la creación de la legalidad por los órganos del poder legítimamente constituidos, pero por sí misma no ofrece certidumbre y seguridad jurídica a la sociedad; le corresponde al Estado garantizarlas. Esta dimensión de la democracia, agregada en el artículo tercero, constituye un exceso de los constituyentes, el cual sirvió posteriormente para justificar los intercambios del régimen: estabilidad por democracia, paz social y unidad política sin pluralismo y competencia política.

Es preciso distinguir que la legalidad relacionada con las elecciones conforma a un régimen político, pero que el conjunto de la legalidad que sustenta el orden social escapa al ámbito del régimen para caer en la dimensión del Estado y del sistema político, en los términos antes aludidos. La democracia es un régimen político, no la estructura jurídica que regula las múltiples expresiones de la vida del país, como confusamente pretendieron los constituyentes.

Adviértase que la democracia como régimen organizador de las contiendas políticas es modesta en sus alcances. Necesita de la legalidad para funcionar, pero no sustituye a la legalidad misma ni menos aún la crea, aunque sí hace posible que el órgano del Estado que la crea tenga la legitimidad necesaria para hacerlo. La democracia como régimen se define bajo las coordenadas de la estructura jurídica vigente, pero en ningún caso puede reemplazarla; es rigurosamente un régimen político, no un Estado. Pero no por ello deben minimizarse sus alcances. A partir de la formulación de las reglas del juego para la competencia política, las instituciones del Estado disponen de los resortes de legitimidad política que proporciona al poder público la existencia de un régimen democrático.

Por otra parte, el régimen político y el Estado, para hacer posible el “sistema de vida” planteado en la Constitución, ofrecido como manifestación de la democracia, desplegó una amplia estrategia política sobre la que conviene reparar. Para cumplir con el denominado “programa social”, corazón de la “ideología de la Revolución”, movilizó a las masas en organizaciones corporativizadas, con cierta vida interna pero esencialmente dedicadas a apoyar las políticas del Estado. Respaldar a la Revolución fue la consigna que por años se adujo para justificar la relación subordinada de las grandes organizaciones de masas al régimen y al Estado. En el fondo, esta política de masas tuvo otros propósitos no visibles.

Sirvió para bloquear el ejercicio de la democracia con la inhibición del pluralismo político, la descalificación y, a veces, la represión a los incipientes partidos opositores al régimen y al PRI, y a toda forma de asociación y expresión política que disintiera de la ideología y de las políticas del régimen y del Estado. Esta política justificó la interpretación del texto constitucional que alude a la democracia como “sistema de vida”, aceptada como argumento del régimen durante décadas, pero que fue perdiendo poder persuasivo y disuasivo con el transcurso de los sexenios.

El régimen y el Estado promovieron la participación social y política de masas, no de individuos-ciudadanos; de corporaciones, no de asociaciones políticas; de consensos, no de disensos; de unanimidad, no de pluralidad; de partido hegemónico, no de sistema de partidos competitivo. Forjaron una trama social y política, a la cual necesitaban para movilizar el apoyo cuantas veces se requiriera, agrupando en compartimentos estancos a las clases y estratos sociales,³⁰ contrapuestos, en apariencia, a los intereses y posiciones políticas y económicas de los grupos de presión tradicionales: empresarios, comerciantes, inversionistas extranjeros, Iglesia Católica y militares, aunque éstos últimos luego se replegaron a sus funciones institucionales. Se trataba de articular orgánicamente la capacidad de movilización de las masas de campesinos, obreros, burócratas, maestros, estudiantes, etcétera, elementos de la trama corporativa de consenso y legitimidad que requerían el régimen y el Estado.³¹ Esta política corporativa les permitió asumir la representación y gestión de los intereses de las clases sociales, sin que hubiese reacciones de inconformidad de mayor trascendencia. De paso, tales intereses se presentaron como los legítimos intereses de la nación. En su nombre se justificaron todas las políticas gubernamentales. Los grupos sociales, económicos y políticos excluidos de la trama corporativa debían subordinar sus intereses a los objetivos señalados por el régimen. Cuando no ocurrió así, a los grupos inconformes se les calificó de contrarrevolucionarios, de radicales; o bien, de derecha. Este tipo de adjetivos proliferaron hasta la saciedad en los discursos más representativos del régimen. Tal visión maniquea de la política ha dominado la escena, y los debates políticos y culturales del país. La disputa ideológica de 1988 fue quizá la última en la que se usaron a placer calificativos de esa clase, por demás demagógicos y simplistas. La nostalgia revolucionaria fincada en sombras sigue librando batallas, aunque cada vez con menos suerte.

³⁰ Dentro del PRI se estructuró una trama corporativa integrada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), como las organizaciones hegemónicas del sector obrero y el sector campesino, respectivamente. Ambas coexisten con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), membresía del llamado sector popular que en 1989 se transformó en UNE (Ciudadanos en Movimiento), para terminar después de las elecciones legislativas de 1991 en Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos (FNOC).

³¹ Middlebrook, en O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, p. 190. El autor afirma que la base del consenso y la legitimidad del régimen se derivan del compromiso y relación de interdependencia que mantiene, por un lado, con la élite, y por otro, con las organizaciones sociales.

En estas condiciones, no hay posibilidad de expresión organizada del pluralismo político. Lo que se impone es la unanimidad. Las elecciones, en todo caso, sólo se celebran para formalizar decisiones que responden a los intereses de la coalición gobernante, tomadas en la esfera del poder presidencial. Estas decisiones se hacen pasar como propias del partido del régimen, cuando éste sólo es la interpósita persona moral que usa el régimen para imponerlas y desplegar sus funciones básicas de asignación y reproducción de valores, en los términos que señala Easton. La legalidad constitucional, el ritual electoral y la omnipresencia del partido del régimen se combinan para recrear la legitimidad y satisfacer la mínima cuota de "ficción democrática" que se le exige al régimen y que, además, está dispuesto a conceder.

De cualquier modo la política, la lucha por el poder, la real intermediación de intereses, se manifiestan en los patios interiores del régimen, que incluye al PRI con el que mantiene una relación simbiótica. No hay nervios de interlocución social y política entre el régimen y la comunidad política que sean ajenos al PRI y a la trama corporativa y particularista de caciques regionales que se mueven bajo la cobertura del partido del régimen. Lo que queda fuera no trasciende, no es relevante para la vida política del régimen. Por eso, la expresión de los movimientos sociales independientes tiene siempre una tendencia rupturista, ante los que se responde con dureza y represión, para luego desplegar una estrategia de cooptación y ampliación de los espacios de participación, siempre ceñidos a la trama oficial. Palo y zanahoria. Golpe y mano tendida. Flexibilidad a discreción para enfrentar la crisis de legitimidad y representación. En medio de todo, la red dúctil del PRI.

Tras la "ficción democrática" y la interpretación sesgada de los contenidos democráticos del artículo tercero, se han desplegado toda suerte de estrategias y políticas para garantizar que las elecciones no se tornasen en un peligro para el PRI. El ritual se ha celebrado sin contratiempos porque se ha tenido la seguridad de que las masas organizadas y representadas por la trama corporativa del régimen, así como las élites prolijadas en los grupos de presión, darán su respaldo y su voto para relegitimar, una y otra vez, la estancia del PRI en el poder público.

Este mecanismo empezó a debilitarse a partir de la crisis económica de los años ochenta. No obstante su ineficacia legitimadora creciente contribuyó a llevar a Carlos Salinas a la presidencia del país en 1988.

Deben evitarse conclusiones apresuradas. La instrumentalización sesgada de los contenidos democráticos de la Constitución sigue ocurriendo. Bajo las tensiones del régimen puede que las tramas corporativas y las coaliciones de élite que respaldan al gobierno estén desconcertadas ante el horizonte de incertidumbre autoritaria que se abrió a partir de 1994, pero no están acabadas. Acaso lastimadas de descrédito, pero de ninguna manera heridas de muerte.