

Derecho, estratificación y la élite política de México

Francisco Suárez Farías

"El caudillo gobierna de espaldas a la ley: él hace la ley. El tlatoani, inclusive si su poder brota de la usurpación azteca o de monopolio del PRI, se ampara siempre en la legalidad: todo lo que hace, lo hace en nombre de la ley"

Octavio Paz, "POSDATA".

"Todos los hombres son iguales": la ficción burguesa de la igualdad ante la ley hace esencial que deba funcionar un aparato de poder, una maquinaria estatal organizada con arreglo a una estricta jerarquía".

Isaac Deutscher, "LA BUROCRACIA".

Paralelamente a la estratificación social que existe en toda comunidad, —misma que define la estructura de desigualdades que sitúa a los hombres y grupos en diversos niveles sociales de acuerdo con el valor que se concede a sus papeles y actividades,— se localiza una estratificación política que sin ser necesariamente idéntica a la social, si expone los criterios de jerarquización en el sistema de distribución del poder.

Desde la perspectiva del Derecho, los sistemas de estratificación social y política no corresponden necesariamente con los diferentes sistemas de categorización legal. En los sistemas políticos y jurídicos contemporáneos los valores igualitarios e idealistas han tendido a abolir, —o por lo menos a oscurecer el análisis y la evidencia,— de las categorías jurídicas que implican

diferenciación, desigualdad o subordinación. Tanto jurídica como ideológicamente se define al individuo en términos de una igualdad social y política ideal, si bien no existente de hecho.

Una estructura de valoración política y una estructura de poder político son componentes igualmente esenciales de las sociedades. La primera es producto del nivel y modalidades en que se manifiesta una cultura política al evaluar los diversos papeles y actividades de los órganos de poder y, la segunda, es el resultado de las jerarquías en que se organiza la autoridad y el poder políticos. De esta suerte la cultura política es la opinión que los individuos de una colectividad del poder y de las coordinadas de fuerzas que buscan conservar o modificar esa estructura.

El problema de la relación del Derecho con el sistema político ha estado en el centro de muchos estudios formalistas y doctrinarios del poder y la autoridad políticos. En forma contraria a las doctrinas legalistas del poder político, que asumen la existencia de una igualdad jurídica entre los miembros integrantes de una comunidad, se busca demostrar aquí que la norma del Derecho es el ordenamiento más elaborado donde se regula la jerarquía de la estratificación política ⁽¹⁾.

La Elite Política: Sus fuentes jurídicas de poder político.

La norma jurídica, incorpora y reproduce las relaciones de poder en por lo menos cuatro esferas de influencia política: Primeramente, legitima y legaliza los actos de los miembros de la élite política en su carácter dual de creadores de la ley e intérpretes del Derecho. Segundo, el Derecho fija los parámetros de las actividades legales y políticas que desarrollan las diferentes organizaciones y oficinas públicas, en lo que podría llamarse una "división

del trabajo" dentro del propio grupo gobernante. Es en la distribución de funciones de éstas organizaciones y oficinas públicas que el Derecho delimita los perfiles a través de los cuales el poder político real y formal ha de ser ejercido. Tercero, el Derecho fija los requisitos legales que un miembro potencial del grupo gobernante debe poseer para alcanzar una oficina pública específica. Cuarto, la norma jurídica dicta el procedimiento a seguir para sus propias reformas y adiciones, al igual que define los segmentos de la élite política embestidos de la facultad de llevarlas a cabo. La élite política asegura, de esta manera, el control sobre los mecanismos legales e institucionales del poder político legitimado.

La dimensión autoritativa del poder político, —definida ésta como la práctica y el ejercicio de la autoridad, se encuentra determinada por la efectividad con que la élite gobernante detenta los poderes político y legal. Aunque la legitimación del liderazgo tiene su origen en fuentes sociales, culturales o históricas, solamente el poder político legalizado tiene el calificativo de ser autoridad ⁽²⁾. Es así que las reglas fijadas por el Derecho ejercen, en principio, una acción indirecta de control sobre el grupo gobernante al encontrarse este sujeto a los mandatos de la ley y no por encima de ésta ⁽³⁾. No se debe subestimar, sin embargo, el hecho de que el poder político generalmente se legaliza por la interpretación y uso que los mismos gobernantes hacen del Derecho y se legitima socialmente por la obediencia al Derecho y la subordinación a la autoridad. De tal suerte, la obediencia y subordinación al Derecho y autoridad son la esencia de la estratificación política de una sociedad y representan la expresión más elaborada de la existencia de relaciones entre élite política y gobernados.

Desde una perspectiva jurídica macro-organizativa, las normas constitucionales tienden principalmente a regular los aspectos de la vida pública que se relacionan con el ejercicio del poder como son: los principios básicos y mínimos de la distribución de los recursos de una sociedad, la regulación de los procedimientos para tener accesos al poder y, finalmente, las reglas del juego político a ser observadas. El orden jurídico constitucional establece, reconoce y legitima los esquemas más importantes de las relaciones de poder político en una nación. En suma, el universo jurídico normativo es el tutelar de la regulación de las relaciones de poder entre las varias fracciones del sistema político, entre los individuos que constituyen la élite política, y entre esta y la sociedad ⁽⁴⁾.

La compleja interacción existente entre Derecho, poder político y sociedad se basa tanto en principios legales y formales como en la cultura política de cada sociedad ⁽⁵⁾. Las culturas legales y políticas de una comunidad,

encuentran su punto de intersección en los siguientes seis casos: En la creencia de la legitimidad de un régimen y la legalidad de sus acciones; en los sentimientos hacia, y la evaluación de, los más importantes líderes y autoridades políticas; en las movilizaciones populares que se llevan a cabo mediante el uso de símbolos legales y políticos nacionales; en la concepción del cómo legal y del porqué político las decisiones se toman por el gobierno y, finalmente, la posición legal que el sistema adopta hacia la oposición y el cambio político ⁽⁶⁾.

La relación entre Derecho y cambio político, sin embargo, se complica aún más por la naturaleza dual del Derecho. El universo jurídico de una sociedad se encuentra constituido, primeramente, por las formas que adopta el sistema político, —las que son formalmente coherentes entre sí y con relación al todo del sistema de relaciones políticas que el propio Derecho regula— mismas que, en segundo término, están íntimamente ligadas con la creación, aplicación y cumplimiento del Derecho. Las crisis de relación entre Derecho y cambio político se encuentran generalmente en situaciones en donde los cambios políticos y los cambios de la ley ocurren divorciados de un correspondiente ajuste en el Derecho o en la política y cuando las fracciones de la élite gobernante encargadas de reformar el texto de la ley obstaculizan o desatienden ésta función.

En referencia específica el caso de México, se puede afirmar que la producción de una legislación abundante, consciente y políticamente planificadora ha desembocado en un proceso de mutuo ajuste entre Derecho y cambio político. Desde una perspectiva histórica, encontramos que fue debido a la dictadura de Porfirio Díaz, —cuando la acción legislativa no era lo suficientemente rápida y el grupo gobernante de México se conformaba por élites conservadoras que se oponían al cambio político y legal,— que el abismo entre Derecho y cambio político desembocó en la Revolución de 1910. De tal suerte, la orientación de la élite política del México posrevolucionario ha sido hacia reorientar el sistema político a cambio en la norma jurídica y viceversa. Es así que lo que podríamos definir como la "responsabilidad social" de la élite política de México ha venido a asegurar que los órganos legislativos de toma de decisiones colaboren en forma espontánea en la adaptación del Derecho al devenir político. En México se arraiga cada día más la costumbre de preservar la estabilidad política con cambios en la ley, buscando prevenir que los eventos políticos queden fuera del alcance de la regulación jurídica y del espacio de control del Estado.



LA ELITE POLITICA DE MEXICO: SUS BASES HISTORICAS DE LEGALIDAD.

La principal diferencia entre las Constituciones de 1857 y 1917 fue la relativa al reforzamiento legal de la fracción Ejecutiva de la élite política *con* el objeto de conferir al Presidente de la República los poderes necesarios para el cumplimiento de las nuevas metas políticas. Esta orientación ideológica sentó sus raíces en las aspiraciones sociales y democráticas de la Revolución y creó en el espíritu constitucional un espacio jurídico al nacionalismo radical mexicano. La Constitución Mexicana se convirtió, por estos medios, en el más importante registro escrito del discurso ideológico de la Revolución de 1910, en la fuente primera de legitimación de las políticas gubernamentales posrevolucionarias y, principalmente, en el delineador del perfil del futuro grupo gobernante de México. En términos

generales, la Constitución Mexicana vino a enunciar las reglas más importantes del juego político al distribuir las funciones, el poder y las competencias que harían de orientar a la élite política. ⁽⁷⁾.

La Constitución Mexicana, como el "Corpus juris" de las relaciones reales y formales de poder, ha disfrutado de un carácter político dual. En primer término es estatuto real cuando las reglas del juego político que ella define son implementadas y obedecidas por los diferentes actores políticos y fuerzas sociales en una comunidad; y, en segundo lugar, es código formal y normativo que enuncia los procedimientos e instituciones a través de las cuales el juego político habrá de realizarse.

Las mayores contribuciones ideológicas que la Revolución Mexicana hizo a la legalidad y legitimación del gobierno y la élite política se dan en por lo menos cuatro casos: primeramente, en el período de la llamada

"Institucionalización de la Revolución", la élite política creó los procedimientos legales y las organizaciones gubernamentales por las que se ejecutarían los objetivos de la Revolución. La progresiva aceptación social de tales organizaciones gubernamentales y la obediencia a los procedimientos legales han reforzado tanto la legitimidad de los gobiernos postrevolucionarios como el espectro de un "consenso popular" detrás de las decisiones de la élite. Segundo, por un lado, la Constitución ha ayudado a legitimar históricamente el poder político al reconocer una continuidad legal e ideológica entre los gobiernos postrevolucionarios y sus mitos jurídicos y políticos y, por el otro lado, al identificar a los ideales democráticos de la Revolución con los procedimientos y organizaciones reales y formales que la misma Constitución regula. "Tercero, el uso racional de la Constitución posibilita a la élite en el poder a establecer compromisos, conciliaciones y transacciones con la oposición y la disidencia políticas a través de reformas y adiciones a la letra de la ley y la Constitución. Cuarto, el dominio que ejerce la élite política sobre la creación e interpretación de la ley ha permitido desarrollar la necesaria experiencia y criterio para detectar las coyunturas donde es necesario reformar a la Constitución y ajustarla al cambio político.

Desde las mismas sesiones del Congreso Constituyente de 1916-1917, se luchó por la creación de un aparato del Estado fuerte y capaz de neutralizar los conflictos que por el control del liderazgo político se daban dentro del movimiento armado. Más adelante, y hasta 1946, con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República, se fue reforzando tanto un liderazgo civilista como el acceso controlado y predecible al poder político. En tal sentido, se encaminó la institucionalización del Presidencialismo heredado del caudillismo revolucionario y del Porfiriato.

Una peculiar combinación de anti-parlamentarismo, anti-militarismo, y un acendrado sentimiento de elitismo político desembocan en la creación de un fuerte régimen presidencial civilista, una ideología nacionalista radical y en lo que se podría definir como una actitud de "paternalismo legal" ejercida por la élite política hacia el pueblo organizado y la sociedad ⁽⁸⁾. Tal actitud de paternalismo legal ha sido de gran importancia en la legitimación de las políticas del grupo gobernante, toda vez que ha sido inspirado en el espíritu de la Constitución de 1917 que se han basado sus más importantes decisiones. En este sentido, la élite política y los Gobiernos del México postrevolucionario han hecho siempre referencia al ethos de la Constitución de 1917 como el fundamento ideológico básico de la legitimación y la legalidad de sus actos.

Las Reglas del Juego Político y Jurídico en México.

El uso del Derecho en el México postrevolucionario como un instrumento de cambio político ha sido orientado a modificar las reglas del juego político y jurídico para la obtención de por lo menos tres objetivos: En primer lugar, las reformas políticas experimentadas por el sistema de poder han sido orientadas hacia una redefinición de las reglas del juego político de tal suerte que los partidos de oposición al partido oficial o dominante puedan ser admitidos en la Cámara de Diputados. Segundo, diversas reformas Constitucionales han pasado a extender o a reducir los períodos de tiempo de ocupación de una oficina de la élite política y, tercero, se han readaptado los requisitos legales específicos para ocupar determinadas oficinas dentro del grupo gobernante. En todos estos casos diversas reformas y adiciones a la Constitución se han llevado a cabo, —en coyunturas históricas bien definidas,— con la intención de ajustar al Derecho a las necesidades de preservación de la estabilidad y sistemas políticos, y de asegurar a la élite política una pacífica permanencia en el poder y la consecuente circulación y sucesión de su personal político.

Aunque la Constitución admite la igualdad de todos los individuos ante la ley, —definida esta como la prerrogativa que facultad a todos los ciudadanos mexicanos a tener acceso a los cargos de elección popular y a ser designados para ocupar cualquier otro empleo o comisión públicos— también la ley requiere de ciertas calificaciones para ocupar estos cargos ⁽⁹⁾. En términos generales los requisitos indicados por la Constitución pueden ser clasificados en tres categorías: Primero, aquellos miembros de la élite política que tienen acceso a una oficina pública a través de un proceso electoral, como es el caso del Presidente de la República, Gobernadores, Senadores y Diputados. Segundo, los miembros del grupo gobernante que son directamente designados por el Presidente de la República, como son los Secretarios de Estado, directores de organismos federales descentralizados y empresas públicas y, en general, las posiciones superiores del Sector Ejecutivo. Tercero, aquellos funcionarios de alto nivel cuya designación es propuesta por el Presidente de la República al Senado, como son los ministros de la Suprema Corte de Justicia, oficiales y militares de alto rango y Embajadores.

Las facultades que la Constitución Federal y sus leyes secundarias confieren al Presidente de la República, en lo relativo al nombramiento del personal político del más alto nivel exceden el ámbito de facultades tradicionalmente conferidas al Poder Ejecutivo e interfieren con las del Judicial y el Legislativo. El Presidente de la República está posibilitado, de acuerdo con la Constitución, para designar

y remover libremente a los Secretarios de Estado y los Procuradores Generales de la República y del Distrito Federal ⁽¹⁰⁾, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y a todos los demás empleados del Poder Ejecutivo ⁽¹¹⁾. Sin embargo, el Presidente de la República solamente puede designar ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, y los miembros de grados superiores de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea, y a los empleados superiores de la Contraloría Mayor de Hacienda con la aprobación del Senado. Además, para que el Presidente de la República pueda designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y admitir sus licencias y renunciaciones se debe obtener, primero, la aprobación de la Cámara de Senadores. De la misma manera, la Cámara de Diputados debe aprobar las designaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal nominados por el Presidente de la República.

A pesar de esta aparente objetividad jurídica y neutralidad política en los procedimientos de designación de las jerarquías superiores del Poder Judicial, los candidatos que el Presidente de la República propone al Congreso -siempre han sido aprobados. Esta facultad del Presidente de la República para nominar a las altas estructuras del Poder Judicial se ha considerado como una excepción a la doctrina de la división de poderes legales y políticos ⁽¹²⁾.

Concluyendo, la estratificación política se manifiesta jurídicamente en todas las sociedades en el reconocimiento explícito que el Derecho hace de la existencia de gobernantes y gobernados y en la regulación normativa que se establece entre las instancias detentadoras del poder político y la sociedad.



Las fuentes jurídicas del poder político de la élite gobernante son el producto, en última instancia, de la cultura política de una comunidad que califica la legalidad y legitimación de grupo detentador del poder. Sin embargo, la formalización jurídica de estas relaciones de poder regulariza y legaliza tanto la función y organización de la élite política como los mecanismos legales e institucionales de acceso al poder político. Es así que la formalización jurídica del poder político y la cultura política de una sociedad determinan los parámetros de obediencia y subordinación al Derecho y a la autoridad y representan la esencia misma de la estratificación política de esa comunidad. De ahí que un desajuste entre las culturas legal y política trae, consecuentemente, un cuestionamiento de los mecanismos por los que el Derecho se ajusta al cambio político y la política se subordina a la norma jurídica.

La aplicación del Derecho en el México postrevolucionario para la obtención del cambio político ha servido para incorporar, controlar y reproducir las relaciones políticas planteadas por el grupo gobernante desde la conclusión de la lucha armada de 1910.

El carácter dual de la élite política de México, —como creadora de la norma jurídica y como intérprete de la ley— tiende a legalizar los actos del gobierno y a reforzar el espectro ideológico de responsabilidad de la elite frente a la sociedad. De tal suerte, las normas jurídicas y constitucionales fijan los parámetros de funciones legales y políticas de las diferentes fracciones en que se organiza la elite, al igual que estipulan los procedimientos para sus propias reformas y adiciones y determinan las credenciales legales y sociológicas que un miembro potencial del grupo gobernante debe poseer. La norma jurídica, en un sentido general, ha desempeñado en México una importante función al definir el cambio y perfil de las instituciones políticas.

La Constitución de 1917, —como el registro legal-ideológico más elaborado de la Revolución Mexicana,— ha coadyuvado a la legitimación del liderazgo político al crear las bases legales del orden político postrevolucionario. Es en tal lógica, que la elite de México siempre ha hecho referencia al ethos del Derecho al recurrir constantemente a éste en la fundamentación de la legitimidad y legalidad de sus actos.

Importantes cambios políticos en México se han obtenido a través del uso del Derecho y de las varias reformas políticas que ha experimentado el sistema. La orientación general de las reformas y adiciones a la Constitución, en lo referente al ejercicio del poder político, han tendido a ampliar los períodos de permanencia en los cargos que ocupa la elite política y a fijar requisitos específicos para ocupar determinadas oficinas en el grupo gobernante. Estas reformas se han encaminado hacia el ajuste de las reglas del juego político que permita a los partidos políticos minoritarios encontrar en foro para la expresión de sus plataformas ideológicas y de gobierno.

En tal lógica, podemos concluir que la norma jurídica en México es el ordenamiento primero y más elaborado que regula el sistema de relaciones entre gobernantes y entre elite y sociedad; esta última, base de la estratificación política del Estado Mexicano contemporáneo.

REFERENCIAS

1. Los enfoques que cuestionan la igualdad frente a la ley y enfatizan en las desigualdades en la distribución del poder político en una sociedad son principalmente las expuestas en los siguientes trabajos:
Mosca Gaetano
The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica) (Editado y revisado por Arthur Uvingstone, MacGraw-Hill Book Co., New York, 1939) pp. 120-152. Friederich, Carl Joachim La Filosofía del Derecho (F.C.E., México, 1964) pp. 288-296; 310-320.
Bendix, Reinhard Max Weber: an intellectual portrait (Methuen & Co. Ltd, London, 1977) pp. 385-457
Gerth, H.H. y C. Wright Mills (ed) From Max Weber: Essays In Sociology (Routledge & Kegan Paul, London, 1948) pp. 94-95; 216-221 Barber, Bernard Estratificación Social: Análisis Comparativo (F.C.E., España, 1964)
Grace, Clive y Philip Wilkinson Sociological Inquiry and Legal Phenomena (St. Martin's Press, London, 1978)
Para un estudio y enfoque estático y formalista del derecho véase: Russell, Bertrand Power: A New Social Analysis (George Allen & Unwin Ltd, London, 1957) pp. 37-38.
Kelsen, Hans Teoría General del Derecho y del Estado (Porrua Eds., México, 1949).
Véase, también:
Lukes, Steven Power A. Radical View (MacMillan, London, 1974) pp. 16-18.
2. Wrong, Dennis Power, Its Forms, Bases and Uses (Brasil Blackwell, Oxford, 1979) pp. 35-64
3. Maciver, Robert The Web of Government (New York, MacMillan, 1947) p. 66
Véase, también:
Wrong, Dennis op. cit. p. 12
4. Maciver, R. op. cit. p. 207
5. Rosembaum, Walter A. Political Culture (Praeger Publishers, New York, 1975) p. 9
Para un estudio de élites políticas y cultura política véase: Kavanagh, Dennis Political Culture (Praeger Publishers, New York, 1975) p. 9
6. Véase: Stevens, Evelyn P. "Legality and Extra-Legality in México" en Journal of Inter-American Studies and World Affairs (12, 1970) pp. 62-75.
7. Vanossi, Jorge Reinaldo "El Concepto de Constitución y sus elementos" en DIKE (AIKH) (Buenos Aires, Año 2, No. 2) p. 26
8. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit. pp. 984-991 sobre la apatía de las masas y elitismo; pp. 184-188 sobre sentimientos contra los extranjeros; p. 242 sobre anti-militarismo; pp. 608-611, sobre antiparlamentismo; pp. 725-730 en contra de la elección popular de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; pp. 984-985 en contra del voto popular; pp. 1018-1019 sobre civilismo contra militarismo-
Para un estudio detallado de los derechos y obligaciones Constitucionales del Presidente de la República véase: Carpizo, Jorge El Presidencialismo Mexicano (Editorial Siglo XXI, México, 1978) especialmente pp. 19-28.
9. Artículo 35 de la Constitución de 1917.
10. El hombre anterior era el de 'Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales'. Cuando los antiguos Territorios de Quintana Roo y Yucatán fueron declarados Estados Federados, en noviembre de 1974, cambió de nombre el Procurador para cubrir solamente al Distrito Federal.
11. Artículo 89 de la Constitución de 1917. Este Artículo ha sido interpretado en el sentido de facultad al Presidente de la República para designar y remover libremente a los directores de agencias descentralizadas y empresas públicas que dependen del Ejecutivo Federal.
12. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto Síntesis del Derecho Procesal: Panorama del Derecho Mexicano (UNAM, México, Vol. II) pp. 200-201.