

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Hacia finales de 2002 les propuse a Julia Flores, Héctor Fix-Fierro y Hugo Concha, que diseñáramos y aplicáramos una encuesta para identificar el nivel de conocimiento de la Constitución y la percepción de las instituciones políticas en México. Trabajamos en la formulación del cuestionario; su aplicación correspondió al equipo que dirige la maestra Flores.

Este es el primer estudio empírico que se hace en México teniendo como eje de la investigación a la Constitución. Será necesario que el esfuerzo prosiga, para que en el futuro se pueda disponer de una base de información confiable y útil para el diseño de las reformas institucionales que se deseen llevar a cabo.

Antes de su publicación optamos por presentar esta encuesta en diferentes foros. En el primero contamos con la participación de los profesores alemanes Peter Häberle y Markus Kotzur, así como de distinguidos profesores mexicanos expertos en derecho, sociología, antropología y política. La naturaleza de la encuesta obligaba a poner a prueba el modelo para convertirla en un instrumento adecuado y así determinar algunos componentes de la cultura jurídica mexicana, y en particular de la dimensión cultural de la Constitución.

En esa ocasión aludí a la necesidad de despejar nuevas incógnitas que nos permitieran distinguir entre pluriculturalismo y pluralismo cultural. En el primer caso, el derecho hace frente a procesos de fragmentación social en que la convivencia se consigue merced a actitudes tolerantes que confieren una especial dimensión a la observancia de la ley; en el caso del pluralismo cultural se da la presencia de una cultura integrada, con diferentes matrices, y el derecho se convierte en un factor de articulación en la medida en que garantiza espacios de libertad para el ejercicio de las diferencias. Los ejes para construir y aplicar el derecho se apoyan en la cultura de la tolerancia y en la cultura de la libertad, complementarias en grados variables según las hagan necesarias los diferentes problemas que el orden normativo debe resolver.

La Constitución mexicana ha sido objeto de numerosos ajustes que han dado lugar a una verdadera mitología constitucional. Es frecuente escuchar que la Constitución ha sido objeto de más de cuatrocientas reformas, pero en esta materia no siempre se es riguroso y a veces esa cifra aparece significativamente aumentada. El cómputo, en realidad, depende del baremo que cada persona adopte. Los métodos que se siguen son varios, pero todos tienen la particularidad de apuntar a aspectos estrictamente formales. Básicamente se contabiliza el número de decretos mediante los que ha sido reformada la Constitución, o las veces que cada artículo ha sido modificado. Estas cuentas son siempre engañosas porque en un mismo acto reformatorio pueden estar contenidos diversos preceptos, y las modificaciones a un mismo artículo pueden no ser otra cosa que simples adecuaciones semánticas, que en rigor no significan una reforma constitucional por sí solas. En todo caso, hasta febrero de 2003, fecha de esta encuesta, el total de decretos ascendía a 154 y el de reformas a los artículos sumaba 403. Se trata, sin duda, de cantidades elevadas, vistas como se quiera.

Sin embargo, hay algunos aspectos que también deben ser considerados. Por la naturaleza del texto constitucional mexicano, que se ha hecho extraordinariamente prolífico, se obliga a que las reformas principales vayan acompañadas de modificaciones complementarias, a las que no se puede atribuir importancia desde el punto de vista del contenido de la reforma de fondo. Por

ejemplo, la reforma del Distrito Federal en 1993, cuya esencia quedó plasmada en el artículo 122, se tradujo en la modificación de otros nueve artículos; a su vez el artículo 52 fue reformado seis veces sólo para modificar la base poblacional conforme a la cual eran elegidos los diputados. Éstas y muchas otras reformas abultan en el total de las introducidas a la Constitución, pero su contabilización aritmética no ayuda a tener un panorama realista de la reforma constitucional en México.

Las causas de tantas reformas irrelevantes está en un mal diseño constitucional, que ha hecho de la norma suprema una norma altamente reglamentaria. Para seguir con los ejemplos ofrecidos en el párrafo anterior, la determinación del número de personas que servían como base para la elección de diputados, se debió optar desde un principio por incluirla en disposiciones legales, no en la Constitución; y el artículo 122 es prácticamente una Constitución dentro de otra, porque su detallado contenido no guarda relación con la naturaleza general de una norma constitucional.

Ahora bien, el problema de una Constitución reglamentaria tiene una causa más profunda que la de una mera falla técnica. Desde sus orígenes políticos en México se deformó el ejercicio del poder, del que resultó un presidencialismo hipertrófico, con múltiples manifestaciones: tiranía santanista, dictadura porfirista, hegemonía partidista. El modelo autoritario adquirió un perfil proteíco, de manera que unas veces tuvo apariencia militar, otras patriarcal, algunas paternal providencial, con diversos episodios de demagogia y populismo.

La sociedad política se acostumbró a bascular entre la indignación y la sumisión; oscilaba entre la inconformidad por la pérdida de libertades y la comodidad de ver satisfechas algunas necesidades materiales; se insurrecionaba ocasionalmente ante los excesos autoritarios pero aceptaba habitualmente los beneficios de la pasividad. El sistema constitucional se fue conformando conforme a un patrón de pragmatismo y desconfianza. El pragmatismo llevaba a admitir la presencia de una figura dominante, el presidente, a trueque de algunas ventajas en el escalafón político, en la estructura social o en la tranquilidad doméstica. La desconfianza originó que se fuera construyendo un complejo entramado normativo, para evitar que el llamado “populismo dadivoso” se transformara en un duro autoritarismo opresivo. Las experiencias represoras no se tradujeron en procesos de democratización del poder, sino de mayor reglamentarismo constitucional.

Las tensiones políticas encontraron una solución que resultaba satisfactoria para todos: la reforma reglamentaria de la Constitución. A los titulares del poder les resolvía el problema de compartirlo parcialmente sin tener que entregarlo a los electores, y a las fuerzas políticas les ayudaba a superar paulatinamente el hermetismo del poder. Por agregación de demandas y de concesiones, se fue modelando una estrategia casuista que convertía a la Constitución en el instrumento que permitía procesar las tensiones de una manera muy eficaz y económica. Las expresiones de inconformidad o las acciones de conciliación se traducían en norma constitucional, y todo quedaba superado.

La Constitución, así, fue utilizada no como un texto normativo sino como un pliego de acuerdos políticos. La Constitución se convirtió en el instrumento idóneo para absorber los múltiples desajustes que se producen en una sociedad políticamente compleja que no vive bajo una dictadura pero tampoco en una democracia. Una serie sucesiva de contradicciones nutrió el texto constitucional y fue alterando su estructura. La Constitución es reglamento agrario, electoral, congresual, municipal, del Distrito Federal, por ejemplo. Las necesidades y los apremios políticos fueron desfigurando progresivamente su contenido y su imagen, pero no por el número de sus reformas, muchas de gran calado político, cultural y social, sino porque se convirtió en un amortiguador del autoritarismo y en un sucedáneo de la democracia.

Aunque fueron adoptadas algunas reformas que atenúan la rigidez del poder presidencial (como la fracción X del artículo 89, o la derogación de la facultad contenida en el artículo 111, que

facultaba al presidente para pedir la destitución de funcionarios judiciales, incluidos los ministros de la Suprema Corte de Justicia), la Constitución nunca desmontó la concentración del poder de los presidentes ni instituyó mecanismos eficaces de control político. Dentro del texto constitucional pugnan las instituciones de la democracia electoral y de un control judicial muy desarrollado, con las limitaciones impuestas al Congreso y la naturaleza unipersonal del gobierno.

En la Constitución coexisten dos sistemas constitucionales: el de la democracia y el del autoritarismo. Ese dualismo convierte al texto en una fuente de contradicciones. Se puede apelar a la Constitución para la defensa de las libertades al mismo tiempo que se puede ocurrir a ella para justificar el ejercicio personalísimo del poder; se puede invocar la Constitución para la obtención de derechos prestacionales, y se la puede utilizar para justificar los mecanismos de concentración de la riqueza. A fuer de acoger una larga serie de demandas y de resolver una amplia cauda de problemas, el orden constitucional se transformó en un híbrido que comenzó a suscitar rechazo político. De manera paulatina se fue articulando un discurso descalificadorio basado en la denuncia de que la Constitución está excesivamente “parchada”, y abogando por su sustitución.

La defensa de la Constitución no se basa en su intangibilidad, sino en la conveniencia de no abrir un debate sobre todo su contenido que pueda llevar a la ruptura de los consensos básicos todavía subsistentes. Sin embargo, desde todas las perspectivas es posible abundar en argumentos favorables para una nueva constitucionalidad. Para quienes postulan la necesidad de una Constitución nueva y para los que sostengamos la idoneidad de reformarla, es indiscutible que el texto actual presenta signos de caducidad. Ésta es una percepción que ya domina el ámbito académico y el político, pero se hace necesario precisar hasta qué punto está también presente en el espacio social. De ahí que resultara imprescindible medir la actitud de la sociedad y calibrar, por sus diferentes respuestas, el nivel de involucramiento colectivo con la norma suprema.

La Constitución no es sólo el estatuto jurídico del poder, o el instrumento regulador de las relaciones entre gobernados y gobernantes, o el núcleo normativo de los derechos fundamentales y de sus garantías; es también el referente común que hace posible la vida de una sociedad. La cohesión social resulta de un orden constituido, aceptado espontáneamente y considerado de manera general como razonable. Cuando la norma suprema deja de ser el eje de la cohesión, las sociedades suelen buscar otros factores que la integren. Puede encontrarlos en valores religiosos, en tradiciones históricas, en símbolos compartidos; pero también puede encontrarlos en personajes carismáticos o en proyectos políticos seductores. La caída de la República de Weimar, tras el agotamiento de su Constitución, es un buen ejemplo de cómo se producen esas transposiciones de los factores cohesivos.

En tanto que ésta es la primera encuesta en su género que se lleva a cabo en México, no podemos saber cuáles eran los niveles previos de conocimiento y de adhesión a la Constitución. Al analizar los resultados de esta encuesta se advertirá que el sentimiento constitucional es bastante tenue entre nosotros. Para determinarlo buscamos indicadores directos (conocimiento de la Constitución y de las diversas instituciones constitucionales) e indirectos (niveles de satisfacción en cuanto a la situación económica, al comportamiento de los agentes políticos), así como referentes que permitieran valorar el nivel de relación entre los gobernados y las instituciones, por ejemplo la predictibilidad del comportamiento institucional y la accesibilidad y confiabilidad de sus titulares. En cuanto al grado de satisfacción con el funcionamiento de las instituciones, las expresiones dominantes apuntan hacia rangos inferiores. La mayor parte de los signos medidos son negativos; la actitud que prevalece en el grupo social analizado denota escaso conocimiento de la norma y una baja valoración de sus resultados prácticos.

Debe tenerse presente el efecto expansivo de la falta de adhesión a la Constitución. Además de las causas apuntadas, también han ejercido una presión negativa la política económica orient-

tada a favorecer la concentración de la riqueza, la política social adversa al Estado de bienestar y la política jurídica que corresponde a una concepción de “Estado pequeño”. En tanto que el diseño constitucional obedece a proyectos exactamente opuestos a las políticas en marcha, se genera un desajuste entre la Constitución y sus perceptores. La reprobación de las instituciones políticas (Presidencia, partidos, Congreso, etcétera), el alto umbral de la desconfianza, los elevados niveles de desinterés en cuanto al conocimiento de las normas y de la operación de las instituciones, denotan un estado de ánimo poco propicio para la Constitución.

Además de los factores que resultan del papel atribuido durante décadas a la Constitución, hay otros elementos que se suman a la generación de reacciones de indiferencia o de desafecto por la norma básica. Uno de ellos es el hecho de que durante diez años (cumplidos el 1o. de enero de 2004) se ha sostenido una situación de anomalía institucional en Chiapas. Para quienes se inclinan por el reconocimiento sin taxativas de los derechos culturales, la subsistencia del problema en Chiapas denota la falta de una adecuada respuesta constitucional; para quienes la reforma constitucional de 2001 a los artículos 1o., 2o. y 4o. fue suficiente, lo que hay es intransigencia por parte del grupo zapatista. Para unos y para otros la Constitución es una norma precaria que no satisface sus expectativas. Al margen de las consideraciones de justicia que se hagan con relación a los indígenas, el hecho es que hay un espacio del territorio y un segmento de la población sujeto a un orden constitucional precario, y ese problema ha dejado de ser relevante para las autoridades investidas de facultades para atenderlo.

De la misma forma, en México se han multiplicado los episodios que, en otros sistemas, serían un claro indicador de crisis institucional. La toma del recinto de la Cámara de Diputados por personas a caballo, después de derribar la reja protectora; la presencia reiterada de grupos armados desfilando por las principales vías de circulación de la ciudad de México; el bloqueo de oficinas públicas y el secuestro de funcionarios; las ejecuciones mediante linchamiento de presuntos delincuentes; el crecimiento de la economía informal; la utilización de la tribuna congresual por parte de personas ajenas al Congreso, con el rostro cubierto y con un fuerte discurso adverso al orden jurídico, son sólo algunos casos que denotan la caduquez del orden establecido. Todos estos hechos habían ocurrido antes de que la encuesta sobre la Constitución se hubiera aplicado.

Es evidente que esos procesos de deterioro deben ser examinados y encauzados a través de medios razonables que eviten la ruptura de la paz social; pero también resulta obvio que si se registran semejantes acontecimientos es porque el orden institucional ha dejado de ofrecer respuestas satisfactorias para diferentes segmentos de la sociedad. La función mediadora del derecho está cediendo ante la fuerza de los hechos, sin que ésta a su vez genere un nuevo esquema normativo. Los actos de tolerancia son indispensables para sortear los riesgos de un colapso; pero, en tanto que toda decisión política tiene un costo, se ha tenido que optar entre la paz social y la positividad del derecho. Si trasladáramos los episodios aludidos a otro contexto, e imagináramos qué pasaría si el Capitolio de Washington fuera invadido por un grupo de jinetes, o si un grupo armado desfilara por los Campos Elíseos, o si personas enmascaradas hablaran en el Parlamento británico, o si el alcalde de Berlín desconociera las sentencias del Tribunal Constitucional, no se dudaría en afirmar que en cualquiera de esos países se estaría viviendo una crisis institucional.

Esa crisis está presente en México, y se refleja en las respuestas que recibió esta encuesta; significativamente, la sociedad mexicana también reclama la consolidación del Estado de derecho y del sistema democrático. Las respuestas, en este sentido, son alentadoras. Si bien, como se dijo antes, la percepción de la Constitución es desfavorable, la actitud hacia los valores que simboliza un Estado constitucional es muy positiva. Aun cuando la mayor parte de los entrevistados no haya podido verbalizar cuáles son los cambios que espera en el ámbito de la Cons-

titución, sí resultó muy claro que esos cambios se desean y se necesitan. Sin embargo, también debe advertirse que el reclamo general por un Estado de derecho puede tener dos derivaciones: la aplicación rigurosa de la ley, o la reforma del orden normativo vigente. En el primer caso se corre el riesgo de endurecer las reacciones del poder; en el segundo, habría que acompañar las reformas con acciones que involucraran a la sociedad en su observancia.

Con esta encuesta, el Instituto de Investigaciones Jurídicas aspira a aportar un elemento más de información y de análisis para contribuir al desarrollo institucional de México. Se requiere definir el perfil de las reformas y la estrategia de su implantación; son dos cuestiones complementarias. Los contenidos de la reforma, sin el correlato de su adecuada observancia, sólo generaría una nueva sensación frustrante. Esta encuesta revela hasta qué punto existe una percepción social de ajenidad del orden constitucional. Los solos cambios normativos no suponen una respuesta inmediata en favor de la norma. Para revertir la distancia entre la sociedad y su norma suprema no sólo es necesario superar los problemas jurídicos y políticos que llevaron a esta situación; también lo es advertir que la relación entre la Constitución y la sociedad es un fenómeno que corresponde a la cultura. Justamente en esta dirección quisimos diseñar la encuesta.

Además de la utilidad académica que la encuesta pueda tener, se quiere ofrecer nuevos elementos de consideración a quienes están interesados en conocer la importancia cultural de la Constitución mexicana, y a quienes están formalmente investidos de atribuciones para tomar decisiones legislativas y de políticas públicas.

Este trabajo tendrá que ampliarse en el futuro, para que la encuesta se transforme en un instrumento de aplicación periódica que permita valorar la dirección en que nos movemos. Pau-latinamente tendremos que adoptar los instrumentos de investigación empírica como una de las claves para el diseño institucional. De no hacerlo, seguiremos improvisando y acertando sólo en razón de la ley de probabilidades. Las decisiones políticas son la génesis de las instituciones, pero el diseño institucional es una cuestión técnica que requiere de diversos elementos de apoyo: análisis jurídico comparado; examen del entorno cultural; valoración del impacto social, cultural, económico y ecológico de las instituciones; estudio de las interacciones institucionales; información empírica; ejercicios de retrospección y de prognosis.

La complejidad del Estado contemporáneo obliga a emplear todos los recursos de la inteligencia y de la información, en un espacio donde se garanticen las libertades, para desarrollar las instituciones dentro de patrones razonables y viables. Debe evitarse el riesgo de formular diseños institucionales sólo desde la perspectiva del laboratorio o únicamente para acomodarse a soluciones de coyuntura. Ambas modalidades han sido aplicadas en México, con resultados desfavorables para el sistema constitucional. Las soluciones de corto plazo y para sortear problemas circunstanciales han dejado un sistema que va perdiendo su soporte social. Las instituciones constitucionales tendrán que ofrecer respuestas satisfactorias para las demandas de justicia, de equidad y de ética pública que se hacen evidentes por parte de la sociedad.

Entiendo a la cultura jurídica como el conjunto de ideas, convicciones, percepciones, tradiciones y conductas predominantes en una comunidad, en un momento determinado, relacionadas con la organización, el funcionamiento, los efectos y la evolución de las instituciones. Mediante esta encuesta se exploró uno de los elementos de la cultura jurídica mexicana, en tanto que se procuró identificar las percepciones sociales referidas a la Constitución. Para componer el mosaico general de la cultura jurídica en México será necesario trabajar en muchos otros campos todavía poco explorados entre nosotros; pero en todo caso los autores hemos querido contribuir en esa dirección, ofreciendo a los estudiosos del derecho un instrumento que esperamos sea útil para su trabajo.

La realización de esta encuesta contó con el valioso apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a cuyos titulares ofrezco una constancia pública de reconocimiento.

Ciudad Universitaria, diciembre de 2003.

Diego VALADÉS