

CAPÍTULO SEGUNDO

UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia en donde se discuten y discutirán las nuevas reglas para construir el régimen político democrático exige reflexionar sobre el nivel o profundidad de las reformas: si se quiere o no una nueva Constitución.

La propuesta de una nueva Constitución ha surgido principalmente de las filas del PRD y de su excandidato a la presidencia, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Muchos pensamos como él, aunque no seamos militantes del PRD. Esta posición además del fundamento político o moral que tiene, debe ser también justificada por razones derivadas de la transición, la reforma del Estado, simbólicas, y de técnica constitucional y jurídica, pues necesitamos contar con reglas del juego político aptas para la democracia, que sean funcionales y permitan la estabilidad del futuro régimen democrático.

La nueva Constitución va ligada a la reforma del Estado. Esto no quiere decir que la reforma del Estado se agote en el diseño constitucional, pero sin reglas jurídicas democráticas, fundamentalmente constitucionales, no podemos realizar ni sentar las bases para las otras reformas pendientes: ni aspiraciones de justicia social, ni desarrollo económico, ni protección a los derechos humanos ni, por supuesto, una nueva cultura democrática.

La Constitución implica el consenso básico de una sociedad, define las reglas del juego, la estructura de un gobierno libre.¹ Proporciona los instrumentos que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político, pues la razón del constitucionalismo desde Madison es la organización del poder público. Sin Constitución no puede haber Estado, ni gobierno, ni organización de ningún tipo.

Hay, y de hecho ha habido en nuestro país, constituciones de diverso género y orientación ideológica, pero en la teoría política y constitucional moderna es un contrasentido pensar en una Constitución o en las bases de un Estado de derecho que no sean democráticas. No toda Constitución formal, sin embargo,

¹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 212.

facilita la democracia. Hay ejemplos históricos y contemporáneos en las dictaduras que tienen constituciones formales que confirman esto. Por eso, necesitamos un concepto de Constitución que concilie la formalidad jurídica con la realidad. Una Constitución que detalle procedimientos e instituciones de organización política y social, que establezca procedimientos legítimos y democráticos, que además sean funcionales y realizables por sus actores, que en ella deben reconocerse y ajustar sus conductas políticas a las reglas por ella señaladas. Las Constituciones, cuando se convierten en práctica social son relevantes y dejan de ser neutras respecto a los procedimientos y valores democráticos.²

La naturaleza del régimen no democrático ha desvirtuado la Constitución formal de 1917. La Constitución ha perdido su sentido normativo y democrático, y sus reglas e instituciones formales han sido desdibujadas por las atribuciones metaconstitucionales. Por eso, algunos afirman que basta con eliminar las atribuciones metaconstitucionales y ajustar la conducta de los órganos del Estado y la conducta de sus actores a ella para que todo funcione sobre ruedas y se haga posible una democracia funcional y estable. Nosotros pensamos que eso sería insuficiente.

En el pasado reciente las cosas iban peor. En el sexenio salinista se propuso una reforma del Estado sin contar con los problemas constitucionales básicos. La reforma del Estado se entendió como un esquema para el adelgazamiento de la administración pública, para la privatización de empresas, para la desregulación, para la integración comercial, pero sin hacer una revisión de las reglas de la Constitución formal que establecen el consenso político y social o sin preguntarse si esas reglas eran aptas para el contrato que la sociedad estaba demandando y para las nuevas circunstancias que la realidad proporcionaba.

Algunos miembros del gobierno actual proponen otra vez la reforma del Estado, pero no se parece entender claramente el alcance de la propuesta, y a ello se aúna un liderazgo muy débil³ y una grave crisis económica y social, que omnubila más el entendimiento y la capacidad de acción. El actual gobierno da la impresión de no saber cómo empezarla, ni con quién, ni totalmente para qué, ni hasta dónde. Parece que el final del régimen se da en condiciones de colapso y de incapacidad para encontrar la salida política al proceso en el que estamos.

¿Conviene a los partidos opositores que el final del régimen no democrático se dé en medio de la confusión, el desorden y el desaliento? No, ello agravaría más la crisis política, retardaría la transición a la democracia, la gobernabilidad futura, y traería el descrédito de la clase política en su conjunto.

2 Sobre esto, *vid. Nino, Carlos Santiago, Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 1-36.

3 Por ejemplo, la incapacidad del régimen para pactar y cumplir con lo convenido sobre conflictos postelectorales como el de Tabasco.

Se ha sostenido que la descomposición del PRI y el desmoronamiento del aparato establecido es inevitable. Tal vez lo sea, pero debe salvarse la parte rescatable: es necesario para el proceso de transición un PRI más o menos en condiciones decorosas, si no con quién se va a negociar la transición. Cómo empezaremos nuestra vida democrática, ¿con dos partidos, el PAN y el PRD? Este último en permanente conflicto interno, con precaria disciplina entre sus grupos. Creo que eso equivaldría a la polarización, a la inestabilidad: veámonos en el ejemplo de las transiciones de colapso. Las transiciones por colapso o ruptura no son aconsejables.

Los políticos responsables —otra vez Max Weber— deben pensar que hasta este momento no hay democracia posible sin un sistema de partidos consolidado y disciplinado. Ésa es la primera condición para realizar la transición, reformar el Estado, y comenzar bien el proceso democrático. La segunda condición, y a pesar de la incapacidad del liderazgo del presidente de México, no consiste en debilitarlo más, eso es suicida, quién sabe quién llegaría en su lugar y cómo llegaría. Estamos obligados a ayudarlo, ofrecerle alternativas, convencerlo de las consecuencias de deterioro para el país si no pacta los cambios de manera profunda y responsable.

La oposición en su conjunto tiene que salvar de cualquier manera la situación en caso de que el PRI y el régimen actual no logre conciliar sus diferencias internas. No son buenas, y sí son estériles para el PRD las disputas con el PAN y viceversa. Se debe entender que cualquier cambio a la democracia se hace con los partidos que hay, y con las fuerzas y factores reales de poder que existen. La transición es una labor donde se ponen en juego la tolerancia y la madurez de los actores políticos.

II. ¿POR QUÉ LA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Después de esta introducción inevitable vuelvo a la cuestión inicial. ¿Por qué la reforma del Estado y por qué una nueva Constitución? Sin una reforma del Estado que defina las estructuras básicas del poder en México no podemos realizar completamente —y si es que se desea hacerlo— las reformas sociales y económicas por el grado de incertidumbre con el que hay que desenvolverse. Nuestro Estado y las reglas del poder deben ser modificadas para que la democracia sea posible. Sin Estado reformado no podemos tener régimen reformado.

La estructura de dominación actual y el comportamiento de sus actores principales: partidos, empresarios, sindicatos, órganos de gobierno, iglesias, ejército, medios de comunicación, la actuación de Estados Unidos se ha alterado en los últimos años debido, entre otros factores, a la relativa apertura o liberalización del régimen. Estas estructuras, sus actores alterados y los nuevos actores que se han desarrollado, sin embargo, usan las reglas antiguas porque no se han puesto

de acuerdo en cuáles deben ser las nuevas y qué parte de las antiguas siguen vigentes.⁴ De ahí los problemas de esta transición irresuelta: unas estructuras nuevas y nuevos actores que no encuentran acomodo con las viejas reglas.

La reforma del Estado, para tener visos de integral, requiere como paso primero que se determine la naturaleza del nuevo régimen, y para esto debemos comenzar con lo formal: lo jurídico-constitucional. La Constitución es la estructura formal del Estado y lo ideal para construir un Estado de derecho democrático es que también lo sea materialmente. Contiene o debe contener en democracia las principales y fundamentales reglas del juego político, y si decimos que nuestra actual Constitución tiene reglas democráticas y funcionales, o no las tiene, debemos explicar por qué, o al menos revisarlas, desde el punto de vista de: a) Los deseos de los actores; b) La carga simbólica para la transición de cualquier modificación constitucional, y c) De su viabilidad para una democracia de partidos.

1. *Los deseos de los actores*

En fecha reciente parece que el deseo de los partidos es realizar una profunda reforma de las instituciones políticas. Los puntos de la agenda para la reforma política del Estado así parecen demostrarlo.⁵ Si se recuerda en esta agenda se toca: la reforma electoral; la reforma de los poderes públicos y sus relaciones; el federalismo; el municipio; la comunicación social; la participación ciudadana, entre otros temas. Esta situación es inédita.

Durante mucho tiempo, por ejemplo, algunos sectores del PAN pensaron que bastaba una reforma electoral profunda y que la Constitución se cumpliera. En este sexenio, las demandas políticas de ese partido se han traslado insistenteamente a las cuestiones federales por la presencia del gobierno a nivel local y al comprobar la injusticia y la disfuncionalidad de las actuales reglas federales. Seguramente, la mayoría de los políticos de ese partido piensan en una reforma del Estado más allá de las reglas electorales y que comprenda más instituciones.

En el PRI, los sectores progresistas coinciden en reformar instituciones y reglas jurídicas diversas. Algunos llegan a coincidir con la propuesta del PRD. En síntesis, podemos decir que los que quieren la transición o la profundización democrática en la terminología oficial priista saben que es necesario reformar más que lo electoral. Aun en el *Plan Nacional de Desarrollo* zedillista se habla

4 Para una distinción entre régimen y Estado, *vid.* Cardoso, Henrique, “On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America”, en Collier, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979. El régimen determina quién y cómo accede y controla el poder político. El Estado es la estructura permanente de dominación y coordinación incluyendo el aparato coercitivo y los medios para administrar la sociedad.

5 *Cfr.*, *El Nacional*, 16 de mayo de 1995, p. 7.

de reformas de muchas instituciones. El problema con los sectores oficialistas es que no se sabe hasta dónde, cuántas y cuáles reglas cambiar. Si exclusivamente se deben introducir algunas reformas a la Constitución o si es precisa una propuesta más ambiciosa.

Los medios académicos tienen dudas de si es necesaria una nueva Constitución, o si sólo se requieren nuevas leyes secundarias por el valor histórico que tiene la actual Constitución tan ligada a la revolución mexicana y al nacimiento constitucional de los derechos sociales en nuestro país. También, seguramente por una débil revisión, se piensa que las reglas de la Constitución, eliminadas las metaconstitucionales, harían posible una democracia funcional.

Un análisis más minucioso de la Constitución nos enseña sus defectos y éstos serían una camisa de fuerza en un sistema democrático competitivo. No debe perderse de vista que la Constitución mexicana es de principios de siglo y que presenta olvidos no sólo respecto a las Constituciones europeas del mismo sistema jurídico, sino respecto a Constituciones de nuestro entorno como la guatemalteca, hondureña, colombiana y respecto a la argentina reformada profundamente en 1994; que ha sido usada políticamente por el régimen de manera abusiva; que no recoge o lo hace muy deficientemente los avances del constitucionalismo de la postguerra y del más reciente constitucionalismo.

Pensemos que no se abordan suficientemente en nuestra Constitución problemas como el indigenismo, la videocracia, la participación ciudadana y los movimientos sociales o la integración económica internacional; que el número de sus reformas ha sido tal y tan coyunturales que la harían irreconocible para los constituyentes; que nuestro sistema jurídico no ha permitido al igual que el americano la vía de mutación constitucional;⁶ y que si ésta fuera posible de forma similar que en Estados Unidos, la Corte mexicana tardaría años en armar un esquema constitucional democrático;⁷ que no es fácil conciliar jurídicamente un sistema constitucional de procedencia norteamericana con la tradición jurídica del resto del ordenamiento; que si se piensa en reformas a la ley secundaria para formular la reforma del Estado habría problemas de constitucionalidad muy graves en las nuevas normas; que en términos funcionales el sistema presidencial que consagra la Constitución con el sistema de partidos que parece conformarse, y aun con las actuales reglas electorales haría inviable el régimen presidencial y sus reglas constitucionales.

⁶ Un estudio clásico sobre la mutación constitucional es el de Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, trad. de Christian Förster, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

⁷ Para conocer el impacto político en el régimen presidencial del sistema jurídico anglosajón y de la Suprema Corte de Estados Unidos, *vid.* Riggs, Fred W., “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas paraconstitucionales”, en *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 45 y ss.

2. *Los argumentos simbólicos para la nueva Constitución*

La Constitución representa el contrato social de una comunidad. La expresión del contrato social de 1917 ha sido manoseada por los gobiernos posteriores y muchas veces inaplicada. ¿Esa Constitución puede ser el receptáculo para la nueva sociedad, la nueva economía, la nueva política, los actuales intereses económicos y sociales, las aspiraciones de las presentes generaciones, puede ser el contrato social de finales de siglo y principios del siguiente? Me temo que no.

Además, no debe olvidarse que el nuevo régimen democrático, si es que se acuerda o produce de alguna manera, exige de nuevos ropajes para consolidarlo. ¿Por qué usar el mismo carro viejo y desgastado, cuando podemos tener un último modelo? ¿Puede la Constitución de 1917 representar el cambio político que se opere, la transformación del régimen, puede representar la refundación del Estado sobre bases democráticas? Pienso que no, y por eso la mayoría de las transiciones concluyen en nuevas Constituciones⁸ y cuando no lo hacen es porque el peso de las reglas del anterior régimen lo impiden como en Chile, o porque la transición no ha quedado bien acorazada y en el mediano plazo puede haber problemas de consolidación democrática. Es cierto que una nueva Constitución no augura, como en Brasil, una democracia consolidada, pero eso se debe a deficientes diseños constitucionales que no parten de la realidad concreta.

Una nueva Constitución, simbólicamente, separa lo viejo de lo nuevo. No implica una ruptura con el orden jurídico antiguo pues debe nacer de ese orden y estar fundamentado en él; pero, como entre las generaciones, representa una generación distinta. El México de agosto de 1995 no es el mismo al del año 1917, ni siquiera al anterior, a enero de 1994, ni el de las elecciones presidenciales de 1994. Es diferente y demanda proyectos nuevos, y hay que empezar por el fundamental, pues se desea inaugurar una nueva era política.

3. *Las disfuncionalidades de la Constitución de 1917*

Aquí voy a señalar algunas debilidades de la Constitución de 1917. La más grave es la que se refiere al régimen presidencial. Con ese tipo de régimen y pensando que las atribuciones metaconstitucionales del presidente ya no existieran, cómo sería la democracia.

Si tenemos un sistema de partidos tripartidista, si el sistema electoral para la Cámara de Diputados y, en parte, para la de Senadores no se adscribe al sistema de mayoría, sino que tiene componentes proporcionales; si continúa habiendo elecciones intermedias para la Cámara de Diputados; si el país sigue siendo un

⁸ Colomer, Josep M., "Estrategias institucionales en Europa oriental", *Claves de la Razón Práctica*, núm. 49, Madrid, enero-febrero de 1995, pp. 46 y ss.

mosaico social y cultural; si la distribución del ingreso tiene una acusada diferenciación regional; si existe una fuerte presencia indígena y, como ahora, millones de pobres, el régimen presidencial en México sería un fracaso.

Tendremos problemas de mayorías divididas, el presidente de un partido y el Congreso de otro o de otros. Las mayorías divididas, como ha sucedido en Latinoamérica, harían casi inevitable la confrontación entre Ejecutivo y Legislativo con la consiguiente ingobernabilidad y parálisis del gobierno, máxime si se tiene un presidente sin capacidad negociadora.⁹

No obstante, vamos a pensar que los partidos en los acuerdos de la transición insisten en el régimen presidencial, y que éste con sus primeras experiencias en democracia no genera la confrontación con el Legislativo; ¿cómo funcionaría la democracia con las actuales atribuciones formal-constitucionales del presidente? El Poder Legislativo podría controlarlo, el Judicial revocar sus decisiones más importantes; sin embargo, la respuesta es negativa por los enormes poderes del presidente y ello haría inevitable la confrontación.

He aquí algunos poderes formales del presidente que se desarrollarán en los capítulos respectivos:

1) Legislador autónomo. El presidente puede ser legislador autónomo sin participación del Congreso en las siguientes materias: la facultad reglamentaria, las mediadas de salubridad y medio ambiente a que se refiere la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, el comercio exterior (segundo párrafo del artículo 131); en los subsidios (artículo 28, último párrafo), y para habilitar puertos y aduanas (artículo 89, fracción XIII).

2) Legislador casi autónomo; es decir, con mínimos poderes del Congreso: en materia de tratados, en la suspensión de garantías; en la exclusividad en la iniciativa de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos, y para conceder privilegios exclusivos a los inventores.

3) Los poderes de veto. Aunque no han sido usados en demasía en México por el abuso de las atribuciones metaconstitucionales. Los poderes de veto del presidente mexicano están considerados, en comparación con el resto de los países de América, como uno de los presidentes que formalmente tiene más poderes de veto.¹⁰ El presidente mexicano tiene el veto total, el parcial, y el de bolsillo, pues respecto a éste último no hay claras responsabilidades políticas para el presidente si se negara a publicar una ley aprobada por el Congreso.

4) Sus poderes judiciales y jurisdiccionales. Además del poder de indulto o su atribución para auxiliar al Poder Judicial en el cumplimiento de las sentencias

9 Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", en *Documento de trabajo número 144*, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, septiembre de 1990.

10 Cfr., Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew Soberg, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, en prensa.

—¿en este último caso qué pasaría si el presidente se negara a cumplir una sentencia de la Suprema Corte? Nada, por la deficiente regulación de la responsabilidad del presidente en el título IV de la Constitución—, dentro de la órbita del Ejecutivo hay un sinnúmero de tribunales administrativos y de jurisdicción social sin las debidas garantías de independencia judicial, y que en un Estado de derecho democrático deberían o ser plenamente autónomos o estar incorporados al Poder Judicial. Algunos de estos órganos son: el Tribunal Fiscal de la Federación, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las Comisiones de Derechos Humanos, los órganos electorales, los órganos sobre competencia económica, de procuración de justicia, de protección al consumidor, de protección al medio ambiente, sobre fianzas y seguros, etcétera.

5) Atribuciones de nombramiento. Son inmensas. Las mayorías exigidas para la aprobación en el Senado son simple, para los órganos más importantes del Estado, salvo y, recientemente, para los ministros de la Suprema Corte, para los que se piden las dos terceras partes de los votos, aunque con el actual sistema electoral del Senado eso no supone ninguna diferencia. En cuanto a la administración pública centralizada y descentralizada, no hay servicio civil de carrera, y todas las designaciones y remociones en teoría pueden ser decididas por el presidente, desde los secretarios de Estado hacia abajo, con las escasas excepciones del artículo 89 constitucional: agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, miembros superiores de las fuerzas armadas y, recientemente, la del procurador general de la República.

6) Poderes en política exterior. Son casi absolutos. La Cámara de Diputados no tiene derecho de intervenir, existen convenciones internacionales que conforme a la ley secundaria no son ratificadas por el Senado. Tratados tan importantes como el TLC, que cambió radicalmente el futuro del país, y que debió ser motivo de la intervención del Congreso, de la aprobación de los estados y hasta de un referéndum, en México fue ratificado por la mayoría simple del Senado.

7) Uso de fuerzas armadas. Tratándose de rebeliones internas, la Constitución no es muy precisa al respecto. Y no se aclara si la aprobación del Senado o del Congreso es indispensable para usar las fuerzas armadas y sofocar una rebelión armada interna. O si el presidente puede libremente usarlas sin autorización previa, tal como se hizo en Chiapas en 1994 y 1995.

8) En materia económica. Además de las presupuestarias y sobre la Ley de Ingresos, que implican el control sobre la política financiera del país —la Constitución nunca dice, por ejemplo, que la Cámara de Diputados puede rechazar el presupuesto y tampoco ofrece alternativas en ese supuesto—, están las atribuciones de rectoría económica: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. En la planeación, lo vimos recientemente, el Congreso no tiene facultades de control efectivas. En la orientación de la actividad económica, el Banco de México no ha resultado independiente, aun con la reforma al artículo

28 de la Constitución. En la privatización de empresas públicas el Congreso no tuvo un control *a priori* y, *a posteriori*, es sobre hechos consumados. En el otorgamiento de subsidios, el Congreso interviene sólo *a posteriori* y también sobre hechos consumados. Respecto al endeudamiento, la participación del Congreso es sumamente débil: no puede intervenir en la negociaciones sobre los créditos, ni siquiera como observador, y constitucionalmente hay créditos conforme a la fracción VIII del artículo 73 que escapan aun al control *a posteriori* del Congreso y dependen del libre albedrío presidencial, y además no están previstos los supuestos en la Constitución para una negativa del Congreso al endeudamiento pactado por el Ejecutivo, y la irresponsabilidad política —título IV de la Constitución— del presidente hace probable que éste pase sobre la voluntad del Congreso.

9) En materia de órganos electorales. No se va a repetir lo dicho insistente-mente. Tan sólo señalar que aún dichos órganos no son totalmente inde-pendientes del Ejecutivo.

10) Medios de comunicación. El Congreso no tiene participación mediante comisionados en la administración de los medios públicos de comunicación ni posee un control efectivo sobre las políticas de comunicación. Sobre los priva-dos, no puede controlar las concesiones, autorizaciones o programación: todo eso corresponde al Ejecutivo.

11) Diseño educativo. Los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República son confeccionados exclu-sivamente por el Ejecutivo federal, pues la participación social prevista en la Constitución y en la ley secundaria no ha tenido relevancia real. Las concesiones o autorizaciones a los particulares no pasan por el control del Congreso.

12) Respecto a la expropiación. La expropiación de bienes escapa al control del Legislativo. El Congreso no puede intervenir si el presidente decide de nuevo expropiar bienes destinados a actividades importantes como la bancaria.

13) Atribuciones sobre adquisiciones y enajenaciones. El artículo 134 de la Constitución no establece una participación adecuada del Congreso para la au-torización en la venta de bienes públicos o para la adjudicación de contratos y obras, etcétera. Recuérdese que no se pidió permiso al Congreso para vender las empresas públicas.

14) Atribuciones federales. El Ejecutivo es el único poder que puede iniciar el proceso de suspensión de garantías; tiene poderes formales de intervención en el proceso de desaparición de poderes al proponer al gobernador provisional, y en la “garantía federal” del artículo 119, primer párrafo puede usar las fuerzas armadas para proteger a los estados y sofocar rebeliones internas. Además de sus poderes de intervención política en los estados, están sus poderes de inter-vención en el Distrito Federal, que aun con la reforma de 1993, son fundamen-tales. Basta leer la fracción II del actual artículo 122 de la Constitución —aunque

con motivo de las negociaciones entre los partidos se anunció la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal—.

En cuanto a la coordinación fiscal, el órgano que diseña los convenios es el Ejecutivo al margen de cualquier control del Legislativo. El Ejecutivo, en materia federal, se ve beneficiado por una distribución de competencias en la Constitución que recuerda la del federalismo dual que estuvo en vigor en el siglo XIX, y que todos los países del mundo han abandonado, aun Estados Unidos, mediante las interpretaciones de su Suprema Corte. El sistema dual impide la coordinación entre las distintas esferas, y los órganos legislativos no tienen el poder suficiente para regular la coordinación en todas las materias, la facultad real de diseñar los acuerdos y de controlarlos. En el futuro, este papel deberá corresponder al Senado y a los órganos legislativos locales.

La simple enunciación de algunas de estas atribuciones del Ejecutivo, y la necesidad de reformas estratégicas en el Legislativo como el cambio en el sistema electoral para las Cámaras para no sobrerrepresentar al partido mayoritario; la autonomía financiera para que el Legislativo, al igual que el Judicial y otros órganos autónomos, cuenten con un presupuesto determinado en la Constitución; la exigencia de perfección del estatuto del parlamentario en México; la necesaria reorganización interna de las Cámaras para democratizar su vida interna; la necesaria ampliación de su periodo de sesiones; la cuestión de la reelección parlamentaria; la exigencia de perfeccionar las actuales atribuciones de control del Legislativo que son deficientes, y de incorporar nuevas atribuciones de control sobre medios de comunicación, sobre la planeación, sobre los recursos económicos del país, en educación, para censurar secretarios de Estado, ampliar el uso de las comisiones de investigación y de las comisiones ordinarias para realizar un control día a día sobre la administración pública; la incorporación de mecanismos parlamentarios como las mociones y otras.

También la revisión de la reforma al Poder Judicial, la incorporación del Tribunal Constitucional, la necesaria introducción de órganos realmente autónomos de control como los electorales, los de derechos humanos, de control económico financiero, el Banco Central, de coordinación federal, de la información sobre datos oficiales, etcétera.

La exigencia de cambio en el federalismo mexicano: revisión de las competencias, principalmente en las financieras, sobre la administración pública federal en los estados que es paralela a la de los gobiernos locales, las atribuciones municipales, etcétera. La reforma a las garantías individuales, para ampliar su catálogo, y para terminar disputas absurdas como la de si los derechos electorales son o no derechos humanos, para, en el área de derechos humanos, dar preeminencia al derecho internacional sobre el interno.

Todas estas materias, y otras como la inclusión coherente de la cuestión indígena o de los medios de comunicación en la Constitución, y la participación

ciudadana mediante métodos de democracia directa obligan o nos impelen a pensar y sostener que una nueva Constitución debe ser elaborada, pues es imprescindible contar con reglas coherentes, lógicas, funcionales y legítimas.

La Constitución de 1917 desbalancea los poderes y esto se sabe desde el proyecto de Venustiano Carranza; el Poder Ejecutivo está sobre los demás: el Legislativo, sin control y el Judicial, con mínimos poderes aun con la reforma de 31 de diciembre de 1994. A nivel vertical, la federación, por encima de los estados y municipios. Sin órganos de control autónomos. Y por la subordinación tradicional de la Corte y el sistema jurídico del que somos parte con un estancamiento más que notable en las cuestiones constitucionales del México contemporáneo como la cuestión indígena, la videocracia y, en general, la consideración de los asuntos políticos como asuntos jurídicos dignos de ser conocidos por el Poder Judicial.

La democracia, si fuera una realidad en México, sería muy poco democrática con esta Constitución, y terriblemente disfuncional. La gobernabilidad de México que tanto preocupa a Estados Unidos, a los empresarios, y a los partidos estaría en juego. Por eso, por qué no pensamos en una nueva Constitución, y la empezamos a concebir desde sus líneas maestras.

III. LA ENUNCIACIÓN DE ALGUNAS LÍNEAS PREVIAS Y BÁSICAS

1. *El sistema de partidos*

Una de las primeras líneas clave consiste en fortalecer institucionalmente el sistema de partidos. Cualquier democracia, y la futura democracia mexicana no será la excepción, se asienta en este sistema. Ciertamente, los partidos en su interior tienen que hacer su parte. La ética de la responsabilidad tendrá que acompañar a los líderes y militantes de los partidos nacionales más importantes. La disciplina con democracia interna es pieza clave de todo el entramado institucional y político. ¿Cómo lograr la disciplina? Dos condiciones suelen señalar los teóricos:

a) “La existencia de una organización partidista desde los niveles directivos hasta las bases —a diferencia de una creada por el candidato—, sin la cual el candidato no puede triunfar”;

b) “Que el dinero político sea canalizado principalmente a través del partido y no llegue directamente al candidato”.¹¹

Se pueden agregar a estas condiciones los componentes proporcionales del sistema electoral que suelen contribuir a la disciplina, pues los legisladores de representación proporcional para su reelección —cuando se prevé jurídicamen-

11 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 1, p. 208.

te— dependen más de los órganos internos de los partidos que de los electores del distrito como en el caso de los legisladores de mayoría.

La disciplina que debe existir en los partidos no implica que se imponga coercitivamente. En circunstancias óptimas, la disciplina prevalece como resultado de la coincidencia en los principios y propósitos o derivada de su propia democracia interna: una organización partidista con el adecuado diseño institucional para propiciar los consensos y minimizar los disensos o, dicho de otra forma, para satisfacer los disensos a través de vías compensatorias o alternativas. El diseño organizativo dentro de un partido tendría que ser de suma positiva y no de suma cero.¹²

Un marco así se genera mediante una mezcla de estímulos y esperanzas,¹³ al proteger los derechos de las corrientes internas, y evitar el anquilosamiento y permanencia excesiva de los dirigentes. La democracia interna en los partidos no es por tanto una cuestión retórica e inútil. La funcionalidad y estabilidad en un partido depende de ella, del equilibrio interno entre consensos y disensos.

Una cuestión clave para la solidez del partido reside en sus mecanismos de selección de candidatos y dirigentes. Mientras más imparciales y transparentes sean las reglas, menos riesgos existen para fundamentar una disidencia o una escisión. No cabe duda de que las escisiones no son evitables en términos absolutos, pero políticamente no tiene el mismo impacto una escisión visceral que una escisión nacida de las deficiencias organizativas del partido o del cambio brusco y repentino en los programas e idearios del partido.

El sistema de partidos, para su consolidación y desarrollo, no depende exclusivamente del factor institucional,¹⁴ aunque las características de la organización interna partidaria, del sistema electoral y del entramado institucional, en general, influyen en él. Otros factores como los culturales, los sociales, los económicos, y los históricos tienen un peso indudable: suelen impactar en el sistema de partidos y en su estructura organizativa y funcional.¹⁵

De ahí que para cualquier juicio sobre el futuro del sistema de partidos no podamos prescindir de nuestra realidad. Ese tal vez sea el argumento más fuerte para pensar no en función de dos partidos en el diseño constitucional futuro. Los hechos posiblemente se encargarían de estropear una pretensión de este género.

12 Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 209-242.

13 Para este tema, *vid.* Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, pp. 61-81.

14 Von Beyme, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986, pp. 18-32.

15 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, vol. I, pp. 165 y ss.

El diseño institucional tiene que reconocer las desigualdades socioeconómicas en México y las expectativas de las clases sociales.¹⁶

El formato partidario seguramente será tripartidista, aunque mucho dependerá de la forma en que se dé la transición y la suerte que corra el PRI durante ese proceso, así como de las alianzas y coaliciones entre las distintas fuerzas políticas. Hasta el momento, parece que se conforma el sistema tripartidista, pero la vorágine de la transición en México puede afectar sensiblemente esa probable conformación.

Lo que se requiere es contar con ese sistema de partidos moderno y democrático. No hay cuestión más urgente en México que ésa. Sin partidos democráticos y sin un sistema de partidos sólido, la transición democrática y su posterior consolidación corren riesgos. Por eso, el diseño de una ley de partidos que favorezca la disciplina partidaria y la democracia interna son cuestiones apremiantes. Esa ley debe fortalecer las coaliciones entre las fuerzas políticas; establecer los controles democráticos a la vida interna, y sentar las bases de una competencia en igualdad de condiciones. Sin esas premisas la construcción de la democracia en México tendrá dificultades enormes y un costo altísimo.

2. *El sistema electoral*

Repensar el sistema electoral nacional no es una cuestión menor.¹⁷ Por eso, el primer punto de la agenda para la reforma política del Estado lo considera como elemento primario y central. Nuestro sistema electoral exige mayor proporcionalidad para las Cámaras legislativas, pero también de la amplia reforma de los órganos, procedimientos y condiciones de competencia. Es decir, se trata no sólo del diseño de reglas para revisar las variables clásicas y conformadoras de todo sistema electoral, y que están referidas no sólo a la circunscripción electoral; la estructura y forma del voto; la barrera legal, y la fórmula electoral,¹⁸ sino que también atiende a una reformulación de las reglas y principios de los procesos electorales.

Las reformas electorales del sexenio salinista, aunque importantes, sobre todo las últimas,¹⁹ han dejado pendientes temas básicos para la democratización del sistema que, a nuestro juicio, son:

16 Igual ocurre con los sistemas electorales en donde los factores socioeconómicos impactan fuertemente. Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 25.

17 Sobre la importancia de los sistemas electorales y la forma en que operan, *vid. ibidem*, pp. 34-46.

18 Fernández Segado, Francisco, *La representatividad de los sistemas electorales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1994, pp. 29 y ss. (Cuadernos de CAPEL número 37).

19 Para los pormenores de la reforma electoral de 1994, *cfr.*, Carpizo, Jorge, “La reforma electoral de 1994”, en Alcocer, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte Editores-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1994, t. I, 1995, pp. 13-91.

- 1) La modificación de la actual distritación electoral de modo que se respete el equilibrio demográfico y el político.
- 2) La introducción de la proporcionalidad en la Cámara de Senadores sobre la base de cinco senadores por estado, y la transformación para la Cámara de Diputados a un sistema mixto, de 250 diputados de mayoría y 250 de representación proporcional.
- 3) La ciudadanización de los órganos electorales y su conformación como órganos constitucionales autónomos.
- 4) La obligatoriedad de la cédula de identidad ciudadana para las elecciones.
- 5) La calificación de todas las elecciones en caso de impugnación por órganos jurisdiccionales y, en su caso, por los futuros Tribunales Constitucionales.
- 6) Centros de votación que permitan eficientar los recursos y esfuerzos electorales, pues como señaló el análisis de la ONU en 1994: “[...] convendría hacer un esfuerzo para reducir el número de casillas, a través del establecimiento de centros de votación, si bien no en todo el territorio al menos en aquellas partes donde las facilidades de transporte sean mayores”.²⁰
- 7) La sustitución del papel que ha jugado el actual registro de partidos por un umbral que conceda el derecho a los partidos para acceder a los escaños. Esto es, que el registro sólo tenga efectos administrativos y derive derechos de participación a los partidos en los órganos electorales, pero que no tenga ni efectos por sí mismo sobre el financiamiento público ni sobre la representación legislativa, pues para ambas categorías lo determinante debería ser la fuerza electoral.
- 8) La modificación a las reglas del financiamiento público y privado para proteger a los partidos de las presiones corporativas, para garantizar el principio de equidad, y para que las operaciones financieras de los partidos corran por vías transparentes y conocidas por todos.²¹
- 9) El cambio en el uso de los medios de comunicación durante las campañas electorales con similares propósitos a los del número anterior.
- 10) Prohibición del uso de colores y símbolos patrios por parte de los partidos.
- 11) Revisión a los techos de gastos electorales durante las campañas con el propósito de reducirlos sensiblemente.
- 12) Traslado del control sobre el financiamiento público y privado al órgano constitucional autónomo de control de cuentas: Auditoría Superior de la Federación.
- 13) Conceder a los ciudadanos mexicanos el derecho de votar en el extranjero, al menos en las elecciones presidenciales.
- 14) Flexibilizar la integración de coaliciones y de candidaturas comunes.

²⁰ Aguirre, Pedro, Becerra, Ricardo *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995, p. 27.

²¹ *Ibidem*, p. 75.

- 15) Determinar la posibilidad de las candidaturas independientes en las elecciones municipales.
- 16) Perfeccionar el apartado sobre delitos electorales e insistir en la conveniencia de la fiscalía electoral pero en manos del Ministerio Público, siempre y cuando éste se constituya como órgano constitucional autónomo.
- 17) Revisar el esquema de recursos y medios de impugnación electorales que se limitan en la actualidad a los ciudadanos.
- 18) Modificar la concepción sobre los derechos políticos como derechos humanos y, por tanto, posibilitar el acceso en esta materia al juicio de amparo y a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.
- 19) Desarrollar en la legislación electoral los principios rectores de la actividad electoral, incluyendo el de equidad.
- 20) Reducir los tiempos de las campañas electorales.

3. *El tipo de régimen: presidencial, parlamentario o semipresidencial*

En México, han existido intentos para instaurar un régimen parlamentario; sin embargo, en el plano teórico aún no se ha producido el debate sobre las ventajas o desventajas del tipo de régimen, ya sea presidencial, parlamentario o semipresidencial. La convicción más extendida en México sostiene que el parlamentarismo no es superior al presidencialismo, y que ambas formas pueden ser adecuadas si son democráticas. Jorge Carpizo y Jesús Orozco, entre otros, son partidarios de reformas constitucionales para limitar el poder presidencial y ubicarlo en el contexto democrático, sin admitir superioridad alguna del régimen parlamentario sobre el presidencial.²²

En otro trabajo me referí a las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo y a las características de los regímenes parlamentarios.²³ Brevemente podemos decir que el sobresale por las siguientes razones: la flexibilidad; la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre Legislativo y Ejecutivo no se produce la parálisis del Legislativo o los *impasses* entre los poderes; fortalece el sistema de partidos; favorece los juegos de suma positiva; se trata de un modelo diseñado para la cooperación política; no es deficiente en términos de legitimidad moral, y genera estabilidad política.²⁴

22 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 22^a ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, y Orozco, Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro, y su evolución posterior”, en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.

23 Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, pp. 170-188.

24 *Vid.*, entre otros, Nino, Carlos S., “El presidencialismo y la justificación estabilidad y eficiencia de la democracia”, en *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Internacionales, 1991, pp. 11-27.

La mayoría de las democracias consolidadas en el mundo son regímenes parlamentarios, y la única democracia presidencial exitosa es la de Estados Unidos. Las razones de ese éxito no provienen del funcionamiento o estructura del régimen presidencial, sino de una serie de factores para constitucionales, entre los que sobresalen los siguientes: moderación del poder presidencial; bipartidismo; elección indirecta del presidente; la naturaleza del gabinete; la indisciplina partidaria; la ausencia de cohesión interna en los partidos norteamericanos; la proliferación de intereses locales; la estructura y funcionamiento de la comisiones y comités del Congreso; el federalismo; el *common law*, y el papel del Poder Judicial como árbitro en las disputas políticas.

Los datos anteriores y otros de tipo sociológico que podemos localizar expresan que el régimen presidencial en Estados Unidos se sostiene en virtud de factores *sui generis*, difíciles de encontrar en otras latitudes.²⁵

Si la gobernabilidad del régimen presidencial de Estados Unidos no depende de la naturaleza misma del presidencialismo, algunos se podrían preguntar si es posible que logremos en otros países similares resultados al tratar de copiar las características del sistema político norteamericano, por ejemplo para México: contemplar la reelección; moderar el número de partidos a dos; modificar el sistema electoral hacia uno preferentemente mayoritario; eliminar las elecciones intermedias; mantener el sistema de acuerdos políticos que prevaleció en el sexenio pasado entre los dos partidos, y perfeccionar el federalismo para compartir con la oposición los gobiernos locales, entre otras medidas.

Si introdujéramos en nuestro país un diseño institucional como el antes descrito, seguramente sostendríamos la viabilidad de un régimen democrático presidencial con calzador; pues, por una parte, nos obligaríamos a homologar nuestro sistema político con el norteamericano a nivel institucional, lo que podría ser sumamente artificial e inconveniente dadas las diferencias socioeconómicas entre los dos países y, por otra, se olvidaría que la actual estructura constitucional y política de Estados Unidos obedece a una historia particular que un país como México no tiene, y que en este momento no debe estar dispuesto a repetirla, primero por los años que requeriría construirla, y segundo, por los orígenes diversos entre los dos países en su cultura política y jurídica. Además, las condiciones en México de gobernabilidad y democracia no pueden esperar mucho tiempo a las reformas institucionales, pues el riesgo es hacer totalmente ingerible el país y sumirlo en un retroceso autoritario.

Existen sobradas razones institucionales en México para vislumbrar la inviabilidad del presidencialismo en democracia. La principal de ellas tiene que ver

25 Riggs, Fred W., “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas para constitucionales”, en *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 45-87.

con los problemas de gobernabilidad derivados del régimen presidencial con un sistema multipartidario, donde por lo menos, tres partidos tienen una presencia considerable. Las elecciones, sobre todo las presidenciales, podrían producir en condiciones de competencia, resultados a favor del candidato ganador menores al 50% de los votos, lo que generaría la sensación de no contar con el respaldo de la mayoría de la población.

Por otra parte, es totalmente posible, y en Estados Unidos ocurre, que el candidato ganador en las presidenciales no tenga el respaldo del Legislativo, con lo que se crearía el bloqueo de muchas de las medidas y proyectos legislativos presidenciales, algunos tan importantes como el presupuesto, la aprobación de la Ley de Ingresos o la revisión de la cuenta pública.

En contra, se puede argumentar que si el presidente realiza una adecuada labor de pactos y alianzas con miembros de la oposición es posible la gobernabilidad. Sin embargo, los partidos nacionales funcionan más sobre las bases de la disciplina partidaria, por lo que no responde la tradición mexicana —ni aun en el PAN— al esquema de indisciplina partidaria en Estados Unidos, ni la política nacional se caracteriza, por lo menos en este momento, por su excesivo regionalismo o defensa de intereses particulares que permitieran a los diputados de la oposición negociar con el presidente.

También se puede argumentar que algún partido de la oposición puede cogerbernar con el partido del presidente en turno, lo que me parece totalmente desafortunado para el largo plazo, pues ese partido de la oposición perdería su capacidad opositora y los errores del partido en el gobierno serían compartidos con el partido opositor cogerbernante, y no así los triunfos que serían considerados exclusivamente como del partido en el gobierno.

Por otra parte, la lógica presidencial sin reelección estimula el personalismo en el gobierno, los juegos de suma cero, el intentar agotar la historia nacional en un periodo de gobierno, etcétera, situaciones todas ellas que son incompatibles con un sistema de partidos multipartidario que exige mayor diálogo entre las fuerzas políticas y una mayor moderación de las atribuciones presidenciales.

En conclusión, el régimen presidencial nacional, aunque estuviera acotado y tuviera un origen democrático, enfrentaría muchos problemas en México: primero, porque el sistema electoral es casi mixto, y esto no favorece el bipartidismo; segundo, porque el sistema electoral es de una sola vuelta; tercero, porque el presidencialismo históricamente está ligado al caudillismo, y ciertamente podría haber presidentes que tuvieran un talante negociador y flexible, pero seguramente otros procurarían con buenas o malas intenciones limitar al Legislativo y en caso de que los dos distintos poderes fueran ocupados por partidos diferentes, el posible enfrentamiento y bloqueo constitucional y político sería casi inevitable.

Introducir reformas a la legislación electoral para optar por un sistema electoral exclusivamente mayoritario en estos momentos parece no ser viable. Algu-

nas fuerzas opositoras, como el PRD, se opondrían radicalmente a ello, y el ensayo traería como consecuencia mayor ingobernabilidad. Además, en un país con porcentajes tan elevados de pobreza extrema, y con diferencias sociales tan notables como el nuestro no hace aconsejable premiar sólo a dos fuerzas políticas. La estabilidad sería seriamente dañada, pues no habría cauces para arribar al poder por parte de las fuerzas representativas que quedaran excluidas.

El sistema electoral de la segunda vuelta en Latinoamérica tampoco es aconsejable. La experiencia demuestra que este tipo de sistema favorece que la composición de la Cámara recaiga en un partido y el Ejecutivo, en otro, lo que institucionalmente propicia los enfrentamientos entre ambos poderes. Ciertamente, con el sistema de la segunda vuelta existe la sensación de que el presidente llega al poder con un altísimo respaldo popular, que en gran parte es artificial y producto de la naturaleza misma del modelo, pero no advierte la debilidad institucional en la que puede colocarse, en ocasiones, al presidente de la República sin el apoyo del Legislativo.

En realidad, como ha sostenido Scott Mainwaring, muchos académicos en Latinoamérica piensan que fortaleciendo el Legislativo en un sistema presidencial se obtendrían ejecutivos más eficientes y democráticos, cuando la verdad es que lo que se produciría en esas condiciones y con Congresos exacerbados serían ejecutivos inmovilizados o paralizados.²⁶

Los defensores del sistema presidencial, sin embargo, argumentan que este tipo de régimen tiene ciertas ventajas: el componente democrático; la responsabilidad; la relación directa con los electores; los controles mutuos, y el arbitraje presidencial. Sobre cada una de estas ventajas en otras ocasiones me he pronunciado.²⁷ Aquí solamente pretendo desvirtuarlas.

Respecto al componente democrático del presidente, no es cierto que en todos los casos sean producto de la elección directa —por ejemplo, el caso norteamericano—; tampoco es correcto afirmar que los presidentes suelen ser elegidos en democracia por porcentajes mayores del 50%, más aún, en sistemas políticos polarizados y divididos y con partidos ideológicamente definidos; además, la lógica presidencial hace que el presidente intente representar a todo el arco ideológico de su país, lo que en sí mismo es imposible, como también es difícil propiciar presidencias dialógicas y cooperativas que no sean de suma cero.

La responsabilidad de los régimes presidenciales también es sumamente cuestionable: una sola persona, como ya se mencionó, no puede representar a todo el arco ideológico de la sociedad ni puede el presidente responsabilizarse frente a todos los intereses e ideas sociales.

26 Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. I, 1990, p. 167.

27 Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, pp. 170-188.

La relación directa con los electores, si se da, es plebiscitaria, lo que no implica necesariamente mayores niveles de democratización, y que puede hasta ser contraria a la transparencia y discusión pública de los asuntos.

La idea de que en el sistema presidencial los controles mutuos son una realidad en contraposición a los regímenes parlamentarios tiene también una respuesta: en el parlamentarismo la función de control y de protección de los derechos de las minorías la proporciona el Poder Judicial, los Tribunales Constitucionales, la oposición parlamentaria, y la suspicacia mutua entre los partidos dentro de las coaliciones multipartidarias gobernantes —si es que existen—. Por otra parte, los sostenedores de esta visión, se olvidan de que en los sistemas presidenciales hay una tendencia muy clara a colocar al Ejecutivo por encima del Parlamento para evitar la confrontación entre los poderes y los consiguientes *impasses* inmovilistas, con lo cual el presidente se le otorgan atribuciones excesivas que concentran casi todo el poder en él, que obviamente no beneficia ni a las minorías políticas ni a la oposición ni al resto de los poderes.

Finalmente, sobre el argumento del arbitraje presidencial cabe señalar que en los regímenes parlamentarios éste corresponde al jefe de Estado, y que además en el sistema presidencial es muy difícil ser árbitro cuando el presidente representa a un partido, lo que seguramente propicia que los demás actores políticos lo vean con desconfianza.

Como ha quedado de manifiesto, el régimen presidencial para el México futuro que aspira a ser democrático no es el mejor diseño para combinar gobernabilidad con democracia. Parecería más adecuado un régimen parlamentario con voto de censura constructivo. Sin embargo, como el parlamentarismo implicaría un cambio radical en el diseño institucional tradicional, muchos piensan en acotar el régimen presidencialista por un régimen presidencial democrático que sea controlado y fiscalizado por el Poder Legislativo y el Ejecutivo, que tenga límites en el federalismo y en el municipio libre, además de que simultáneamente se dieran otros cambios en la esfera electoral o en la autonomía de algunos órganos básicos de control.

Tal esquema presupone que un régimen presidencial de estas características sería democrático y viable no implicaría fractura alguna con nuestro pasado constitucional, y respondería a las expectativas de los ciudadanos que durante años se han desenvuelto en este tipo de régimen político.

Aunque pienso que el régimen presidencial para México no es la mejor opción, se ha decidido en este trabajo, por las consideraciones expuestas en el párrafo anterior, analizar las posibilidades de un régimen presidencial democrático acotado, sin que ello implique la preferencia por este tipo de régimen o que se descarten otras alternativas. Sartori, por ejemplo, ha insistido en un presidencialismo alternativo para México, hipótesis que no puede

ser descartada ni abandonada, ni por teóricos ni por los políticos de la transición.²⁸

4. *Órganos constitucionales autónomos de control*

El diseño de la nueva Constitución también debe incluir la discusión sobre los órganos constitucionales autónomos, de la que me ocupo en un capítulo de este libro. Para algunos, tal reflexión en este momento no sería necesaria por el escaso desarrollo del sistema de partidos nacional, pues en una democracia los órganos constitucionales autónomos tienen el propósito de limitar la influencia y poder de las corporaciones y grupos de poder, en especial de los partidos, que suelen corromper las instituciones políticas cuando no existen los suficientes controles democráticos.

No obstante la incipiente evolución de nuestro sistema de partidos, el diseño constitucional debe prever los efectos positivos y negativos que en ellos generarían los partidos y los factores reales de poder. Es decir, los diseños constitucionales no sólo deben ver para el corto plazo, es necesario proyectar las instituciones en el mediano y en el largo plazo para que el nuevo orden constitucional se asiente en condiciones de estabilidad.

La joven experiencia española ha sido muy aleccionadora sobre el poder de los partidos en una democracia y su efecto corrosivo en las instituciones cuando no existen órganos técnicos que “despartidocricen” el funcionamiento de los poderes estatales. A fin de que las instituciones funcionen adecuadamente, es necesario que los operadores políticos y sociales interioricen un conjunto de ideales normativos y de reglas formales y universalistas que sirvan de base a las nuevas instituciones.²⁹ En muchísimas ocasiones eso no se obtiene mediante la autodisciplina y el esfuerzo moral, sino que es preciso que las propias instituciones democráticas establezcan controles mutuos (*checks and balances*).

En el Estado decimonónico, los *checks and balances*, por lo menos en Estados Unidos, funcionaron bien, gracias a los efectos positivos de la división de poderes. En el Estado moderno democrático, que funciona como un Estado de partidos,³⁰ las distorsiones que éstos y otros factores reales de poder producen deben ser eliminadas o limitadas por mecanismos institucionales que el siglo XIX no conoció.

Los mecanismos apropiados para desempeñar las tareas de limitar o minimizar los efectos perniciosos de partidos y factores reales de poder podrían ser los órganos constitucionales autónomos. Estos representan una evolución en la teoría

28 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 1, pp. 168-175.

29 Pérez Díaz, Víctor, *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, p. 70.

30 García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

clásica de la división de poderes, y son ante todo órganos de equilibrio constitucional y político, entre otras razones porque sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que su intencionalidad es preservar la organización y el funcionamiento constitucional.

Los órganos constitucionales autónomos deben reunir un buen número de características para mantenerse como órganos de equilibrio constitucional. A nuestro juicio éstas serían: la autonomía o independencia; la inmediatez; la especialidad; la participación técnica en la dirección política; la paridad de rango con los poderes tradicionales; el autogobierno, y otras que se explican en el capítulo correspondiente de este libro.

Entre los órganos constitucionales autónomos que deberían diseñarse y crearse estarían el Tribunal Constitucional, el órgano electoral, el *ombudsman*, el Tribunal de Cuentas o Auditoría Superior de la Federación, el Ministerio Público, el Consejo de la Judicatura, el órgano de control de los medios de comunicación, el órgano de información, y el órgano para el federalismo.

Dentro de todos ellos, destaca el Tribunal Constitucional. Es un órgano clave para la transición y consolidación democrática. Puede auxiliar para que las fuerzas políticas y sociales cumplan las nuevas reglas al faltar el árbitro metaconstitucional que ha sido el presidente de la República. El Tribunal Constitucional protegería a las minorías de las mayorías presentes y futuras, y si se construye en su integración y funcionamiento adecuadamente, sería el principal vigilante de la nueva constitucionalidad y del nuevo régimen. Es pues, casi una cuestión de Estado, promover la creación de un órgano de estas características, independiente totalmente del Poder Judicial.³¹

5. *Los temas constitucionales contemporáneos*

El diseño constitucional no puede escapar a los nuevos temas ni a las reflexiones actuales sobre el Estado o la Constitución.³² Muchos pueden ser estos temas, pero sobresalen algunos por su importancia y no deberían soslayarse, por ejemplo: las afectaciones al concepto de soberanía nacional a consecuencia de los procesos de integración económica; el poder de los medios masivos de comunicación y su relación con la democracia representativa; el impacto de la información y los procesos informáticos en la organización institucional; las reivindicaciones sociales a través de los movimientos sociales y la crisis de los partidos, y la necesidad de fundamentar un desarrollo sostenible en la socie-

31 Entre la extensa bibliografía sobre los tribunales constitucionales, una de las mejores obras es la de García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

32 Por ejemplo, *vid.* Cabo Martín, Carlos de, “Democracia y derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, Madrid, núms. 118-119, 1994, pp. 63-77.

dad que concilie crecimiento económico y protección ecológica, entre otros temas.

La soberanía nacional en su concepción tradicional a finales del siglo XX requiere de una reformulación.³³ Los ciudadanos se sienten más vinculados a lo local y a lo mundial que a lo nacional. Ningún Estado nacional escapa a los condicionamientos de los organismos financieros internacionales, ni a las presiones de Estados e instituciones internacionales, ni a los efectos de la globalización³⁴ en aspectos como la protección del medio ambiente y los derechos humanos.

Los países que se han integrado económico y comercialmente tienen que ceder atribuciones otrora internas en beneficio de órganos supranacionales que administran dichas facultades.

El escenario constitucional e institucional futuro no podrá prescindir de un tratamiento distinto del concepto de soberanía como autodeterminación absoluta e irrestricta. Aunque ciertamente la soberanía seguirá reposando al final de cuentas en la voluntad popular, y cualquier traspaso de los poderes nacionales a órganos supranacionales necesitará de la aprobación de los ciudadanos para que sea legítima.

La tendencia consiste en modificar la expectativa tradicional de que son, por ejemplo, exclusivamente los órganos internos los competentes para proteger derechos ciudadanos, determinar políticas públicas, administrar y procurar justicia, y hasta legislar con efectos vinculantes. El diseño constitucional no puede perder de vista este marco mundial, ni el aparentemente opuesto pero complementario de fortalecer regiones y ámbitos locales.

Los medios de comunicación y las posibilidades ilimitadas de la información³⁵ constituyen factores que sería absurdo no tomar en consideración como agentes de influencia en la organización del poder. La televisión es una muestra de las conveniencias e inconveniencias de su uso político. Puede denunciar la corrupción, pero también manipular a los ciudadanos. Puede proporcionar información y auxiliar en la toma de decisiones a los ciudadanos, pero igualmente ofrece información superficial y emotiva contraria, por ejemplo, al ideal del voto razonado.

Por estos motivos, un orden constitucional que no tome en serio a los medios y a la información será un orden susceptible de ser rebasado por la realidad: un

33 Vid. Muñoz Machado, Santiago, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza Universidad, 1993, pp. 40-63.

34 Fix Fierro, Héctor, y López Ayllón, Sergio, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la globalización del derecho. Una visión desde la sociología y la política del derecho”, en Wikter, Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, vol. 1, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 19-54.

35 Toffler, Alvin, *El cambio de poder. Conocimientos, bienestar y violencia en el umbral del siglo XXI*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990, pp. 47-120.

orden incapaz de regular bajo principios y organización democrática uno de los elementos clave de lo social, lo económico y lo político. Sería tanto como si tuviéramos en un país importantes partidos de masas y la Constitución —claro, una Constitución del sistema jurídico continental— no dijera nada al respecto.

Las organizaciones ciudadanas, sus métodos, procedimientos y acción también deben tener previsto un marco normativo. Se trata de formas de organización de la sociedad civil que para algunos podrían no estar sujetas al derecho, pero ello evidentemente no favorecería la interacción con las instituciones, ni para obtener apoyo para sus actividades, ni para vigilar que se conduzcan con mecanismos y procedimientos democráticos.³⁶

Las organizaciones no gubernamentales cuando se formalizan y actúan en el tejido social y político con objetivos diversos no pueden escapar como el resto de las organizaciones a la tutela del derecho y a la fiscalización democrática por parte de los órganos del Estado. No hacerlo podría equivaler al suicidio de las instituciones del Estado.

Es evidente que son necesarias, y que de su proliferación y vigor depende de la riqueza de la sociedad civil, pero su acción y participación ni podría sustituir a los poderes tradicionales, ni a los propios partidos políticos, por más que se diga que éstos están en crisis.³⁷

Las bases para un desarrollo sustentable también deben preverse en la Constitución. Se trataría de un marco que concilie las iniciativas particulares de los empresarios con los derechos de protección ecológica para las generaciones presentes y futuras. La cuestión estriba no sólo en elaborar un catálogo de derechos, sino de generar instituciones independientes, capaces de equilibrar la reivindicación del desarrollo económico del corto y mediano plazo con el aseguramiento de la viabilidad a largo plazo de los recursos naturales.

La armonización de estas posiciones aparentemente antagónicas involucran elementos como la calidad de vida, la educación, la distribución del ingreso, la pobreza y, en fin, con una nueva concepción de los derechos individuales, sociales, económicos y culturales no contemplados o practicados como si estuvieran al margen de un entorno natural, sino como derechos ínsitos en la dignidad y en la autonomía de cada ser humano, pero integrados en un contexto social y natural concreto.³⁸

36 Offe encuentra difícil encontrar la ordenación adecuada para los nuevos movimientos sociales, y hace residir su fuerza e importancia precisamente en eso. Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, pp. 173-185.

37 Una defensa al papel de los partidos en democracia está en Linz, Juan, “Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias” en *Discurso de investidura de doctor Honoris Causa*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1992, pp. 13-66.

38 Mencke-Gluckert, Peter, “Gaia: Una filosofía de supervivencia para todos”, en Oswald Spring, Úrsula (coord.), *Retos de la Ecología en México. Memoria de la primera reunión de delegados y procuradores del ambiente*, México, Gobierno del Estado de Morelos-Fundación Friedrich Naumann-Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 37-51.

6. *La cuestión indígena*

Dentro del proceso de cambio mundial parece que el porvenir nos acerca a una integración progresiva de los Estados en entidades supranacionales. Las consecuencias de esa evolución implican no sólo la cesión de gran parte de las soberanías estatales a instancias internacionales, sino a la asunción de distintas formas de autonomía de nacionalidades y etnias en el interior de las naciones.³⁹ México es un país pluriétnico con fuerte presencia indígena. El diseño constitucional futuro no puede ser elaborado como si el ser mexicano fuera un todo homogéneo. La cuestión indígena impacta institucionalmente al federalismo; al municipio; a la representación política; a la organización del poder; al Poder Judicial, y a las posibilidades de desarrollo de esas comunidades.

El temor de algunos actores políticos reside en que la autonomía de las comunidades indígenas se interprete como independencia política, como soberanía estatal. Pensamos que ese punto de partida es rechazable y no sería admisible. Lo importante, lo destacable, es que las comunidades indígenas posean la capacidad de elegir su situación dentro del Estado nacional, y la forma consiste en buscar los equilibrios constitucionales para que se planteen formas de autonomía restringida dentro del Estado, pero no para la segregación.

Los derechos de las comunidades deben alentar el desarrollo de sus culturas, de sus potencialidades socioeconómicas, previendo mecanismos jurídicos de solución a los conflictos entre el ordenamiento estatal y los derechos indígenas. Se trataría de armonizar y compatibilizar los derechos individuales con los derechos colectivos.⁴⁰

El problema en el plano teórico significa replantear las tesis liberales sobre los derechos con las tesis de los derechos culturales positivos,⁴¹ y en el plano jurídico-institucional prever mecanismos de solución a las controversias entre los derechos indígena y estatal, pero también instituciones específicas propias para esos pueblos, tales como: el municipio indígena; las autonomías indígenas; el respeto a los métodos de esos pueblos para elegir a sus autoridades (sus usos y costumbres); jurisdicciones propias para determinados hechos y actos jurídicos que a ellos conciernen; mecanismos de discriminación positiva para favorecer la igualdad de los miembros de esas comunidades en sus relaciones jurídicas con los restantes del Estado. Sería, sin lugar a dudas, un diseño de equilibrios y de

39 Villoro, Luis, "Sobre derechos humanos y derechos de los pueblos", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 3, México, ITAM, octubre de 1995, pp. 18-19.

40 Taylor, Charles, "The Politics of Recognition", en Gutmann, Amy (ed.), *Multiculturalism*, Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 25-73.

41 Camanducci, Paolo, "Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 3, México, ITAM, octubre de 1995, pp. 32-34.

armonización. Lo absurdo consistiría en no tomar en consideración a los pueblos indígenas en la planeación del nuevo diseño constitucional.

El tema indígena es ciertamente una cuestión delicada, porque su efecto negativo extremo en el futuro podría dar lugar a la segregación. Por eso, cualquier planteamiento de diseño debe buscar más el equilibrio y la armonización que la división o el enfrentamiento. Una premisa o base para conciliar tendrá siempre que admitir la supremacía del orden constitucional y de los derechos individuales, pero siempre a partir de una nueva racionalidad jurídica y política.

Es decir, “a fin de que el derecho pueda cumplir eficientemente con su función de regulador de los comportamientos sociales aun en un escenario de diversidades culturales, hay que superar el enfoque positivista”.⁴² Se trataría que los operadores jurídicos —principalmente jueces y funcionarios— entendieran el derecho no en forma mecánica y sacralizando la ley, sino comprendiendo que la norma es un vehículo de expresión de valores y de comportamientos que se relacionan con lo que cada sociedad es y con lo que desea llegar a ser.

En general, las propuestas más importantes a considerar en el nuevo esquema constitucional serían:

- 1) La creación de regiones autónomas para los pueblos indios.
- 2) La determinación de las bases de la ley de autonomía.
- 3) La prohibición de cualquier discriminación contra los indígenas que tenga como origen su identidad cultural, previéndose en la legislación secundaria tipos y sanciones penales contra esa violación.
- 4) Reconocimiento y protección a las culturas indígenas: lengua, organización social, económica, política y cultural.
- 5) La regulación del municipio indígena.
- 6) Mecanismos específicos de representación político-electoral de los miembros de las comunidades indígenas.
- 7) Jurisdicción indígena.
- 8) El señalamiento de las competencias de las autonomías indígenas y los métodos de controversia constitucional y legal con los poderes del Estado.
- 9) En las relaciones de derecho privado el establecimiento de los mecanismos de solución de controversias entre el ordenamiento estatal y el indígena.
- 10) Los instrumentos jurídicos para promover el desarrollo de las regiones indígenas y de discriminación positiva en sus relaciones jurídicas.⁴³

42 Barragán, Julia, “Las funciones del derecho frente a la diversidad de paisajes culturales”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 3, México, ITAM, octubre de 1995, p. 68.

43 Vid., por ejemplo, el proyecto del PRD denominado: “Iniciativa de ley sobre los derechos de los pueblos indígenas”, *Carpeta sobre la cuestión indígena*, Grupo parlamentario del PRD en el Congreso de la Unión. Secretaría de Derechos Humanos y Pueblos Indios del PRD, septiembre de 1995, pp. 29-40. También González Galván, Jorge Alberto, *El Estado y la etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*, México, UNAM, Instituto

IV. COROLARIO

México requiere de una nueva Constitución. Un diseño que afronte las nuevas realidades y expectativas de los mexicanos. La transición a la democracia comenzará a ser exitosa cuando se definan las nuevas reglas e instituciones.

En este capítulo se expusieron tres tipos de argumentos para sostener la inviabilidad de la actual Constitución de 1917. El primero se refiere a la dinámica del proceso de transición, y nos muestra cómo los actores políticos, principalmente los partidos, están añadiendo nuevas propuestas a la agenda para la reforma política del Estado, y cómo éstas impactan a casi la totalidad del orden constitucional vigente. El segundo grupo de argumentos explica las razones simbólicas que están en juego para pensar en una nueva Constitución y cómo las transiciones, para señalar el inicio del nuevo régimen y su éxito, necesitan de una nueva Constitución. Finalmente, el tercer tipo de razonamientos insiste en las obsoletencias de la Constitución de 1917 y sus disfuncionalidades para un régimen democrático en términos de gobernabilidad y legitimidad, aunque ciertamente quedan inconclusos, pues los siguientes capítulos se ocuparán al detalle de ellos.

El capítulo concluye con algunas cuestiones institucionales previas o sobresalientes para el diseño de la nueva Constitución, sin que sobre las mismas se pretenda dar respuestas definitivas, sino solamente enunciativas y problematizadoras. Estos aspectos tienen que ver con la consolidación del sistema de partidos; la determinación de las reglas electorales; la decisión sobre el tipo de régimen; los órganos constitucionales autónomos, y la asunción de que la nueva Constitución debería incluir decisiones en torno a temas como la integración comercial, el impacto de la información y de los medios de comunicación, la protección ecológica, los movimientos sociales y la cuestión indígena.

Como se aprecia, el capítulo tiene exclusivamente pretensiones introductorias, y deja para los apartados siguientes de este libro la reflexión concreta sobre el estado de la Constitución de 1917, y las críticas específicas respecto a los poderes tradicionales: el federalismo, el municipio y los órganos constitucionales autónomos.

de Investigaciones Jurídicas, 1995, y Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Constitución y derechos étnicos en México”, en *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 11-27.