

Héctor Fix-Fierro

**¿Por qué no tenemos todavía Estado de Derecho?
Notas sobre la construcción del Estado
y las instituciones en México**

SUMARIO: I. Planteamiento II. Las instituciones en los órdenes políticos contemporáneos III. La construcción del Estado y las instituciones en México IV. Los desafíos presentes de la construcción institucional: crisis y perspectivas V. Bibliografía

I. Planteamiento

Desde hace algo más de veinte años, el Estado de Derecho se ha convertido en un tema central de la agenda pública del país. Su surgimiento posiblemente haya iniciado con las críticas que recibió el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) a propósito de la lucha contra el narcotráfico, lo que llevó a la creación, en 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A su vez, este nuevo organismo empezó a sacar a la luz pública muchos de los abusos de las autoridades –sobre todo de las encargadas de la procuración de justicia y de la seguridad pública– que afectaban los derechos de la ciudadanía. Un poco más tarde (1991-1993), durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los críticos del Tratado en los Estados Unidos señalaron el error de celebrar semejante acuerdo con un país en que no se respetaba la legalidad, en que no había “Estado de Derecho” (*rule of law*).¹

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional.

¹ Estos dos términos tienden a utilizarse como equivalentes y si bien tienen muchos puntos de contacto, no siempre son intercambiables en todos los contextos. Como introducción popular al concepto angloamericano de “rule of law”, véase Bingham (2011).

El Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) convirtió al Estado de Derecho en un concepto central de su proyecto de gobierno, incluso ya desde la campaña electoral. El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* intituló el capítulo segundo “Por un Estado de Derecho y un país de leyes”, y los posteriores gobiernos le han otorgado a este concepto mayor o menor prominencia en sus propias versiones del Plan Nacional de Desarrollo. El mismo Presidente Zedillo inauguró su gobierno enviando al Congreso de la Unión, a los pocos días de tomar posesión de su cargo, una muy importante iniciativa de reforma constitucional para la transformación del Poder Judicial de la Federación, la cual estuvo acompañada también de importantes modificaciones relacionadas con la seguridad pública (véase Fix-Fierro 2003, 259 y ss.).

Detrás de esta preocupación por el Estado de Derecho podemos encontrar la poderosa influencia del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones internacionales del desarrollo. Estos organismos adoptaron, hacia los años noventa, la idea de que el desarrollo económico requiere algo más que la libertad de los mercados y la no intervención del Estado, sino que hace falta también un conjunto de instituciones encargadas de delimitar y proteger los derechos de propiedad, así como de velar por el cumplimiento de los contratos. Estas instituciones son principal pero no exclusivamente los tribunales y otros órganos del sistema jurídico (véase, por ejemplo, Carothers 1998; también González de Cossío, 2007).

El fundamento de esta idea y de las políticas derivadas de ella la podemos encontrar en algunas doctrinas económicas y sociológicas contemporáneas. Por lo que se refiere a las primeras, podemos mencionar la corriente denominada “neoinstitucionalismo” económico, el cual postula que el crecimiento y el desarrollo económicos solamente se pueden entender y explicar a partir del desempeño de las instituciones –tanto formales como informales– en el tiempo, pues su función consiste en reducir los costos de transacción mediante la protección de los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos (North 1993).² En cuanto a las segundas, el autor clásico sigue siendo el gran sociólogo alemán Max Weber (1864-1920), para quien el capitalismo no puede funcionar sin un orden jurídico que ofrezca racionalidad y calculabilidad a las transacciones económicas (véase la crítica de Gessner 2013, XVII y ss., *passim*).

Por supuesto, la importancia del Estado de Derecho para las sociedades contemporáneas no está circunscrita a las motivaciones económicas, por importantes que éstas puedan ser. En el momento actual son quizá los “derechos humanos” el concepto que mejor comprende el conjunto de expectativas y demandas que la ciudadanía dirige hacia las autoridades públicas y su comportamiento y, por tanto, el que mejor expresa lo que en este momento entendemos

² North entiende por “institución” un arreglo formal o informal que orienta la interacción humana.

y esperamos del Estado de Derecho, particularmente en nuestro país. Ello tiene, por una parte, la ventaja de formular una definición sencilla, pero impide, por la otra, un examen detallado de las múltiples ramificaciones del concepto de Estado de Derecho. Para los propósitos de este ensayo, dejaremos la noción del Estado de Derecho en el plano de una intuición más o menos general.

Nuestra preocupación en este ensayo no será entonces la de determinar si hay o no Estado de Derecho en México, porque ello es una cuestión tanto de definición como de investigación empírica (véase Gowder, 2016); por fortuna, esta clase investigación empieza a tener un desarrollo apreciable en nuestro país (véase, por ejemplo, la síntesis de Pérez Perdomo, 2013). Prescindiendo de un diagnóstico detallado, nos bastará con saber que el Estado de Derecho enfrenta graves problemas en México; al mismo tiempo, reconocemos que ha logrado algunos progresos que impiden hablar de una realidad en tonos de blanco y negro. Más bien nos interesa una pregunta previa y más fundamental: ¿qué clase de Estado y de instituciones se requieren para que pueda desarrollarse sólidamente en México lo que llamamos Estado de Derecho?

Para estudiar y tratar de resolver esta pregunta recurriremos a un interesante esquema de análisis propuesto recientemente por Francis Fukuyama (2011; 2014). Fukuyama postula que los órdenes políticos modernos se componen de tres conjuntos de instituciones: el “imperio de la ley” (*rule of law*),³ el Estado y la democracia (*democratic accountability*). La articulación y el balance específico de estos tres conjuntos institucionales son los que determinan el auge o la decadencia de los órdenes políticos contemporáneos. La hipótesis que anima el presente ensayo postula que este esquema, aplicado a nuestra realidad, ayuda a entender los problemas y dificultades que enfrenta el Estado de Derecho en México en el momento actual: aunque ya han tenido una trayectoria y un desarrollo históricos significativos, la construcción de estos tres conjuntos de instituciones está todavía incompleta. Por tanto, parte de los problemas y dificultades aludidos –y la impresión de caos, desorden e incluso crisis que provocan en nosotros– se debe a que estamos empeñados en construir los tres conjuntos *al mismo tiempo*, mientras las mismas instituciones están en *proceso de evolución y redefinición en el plano global*. Si esta hipótesis es correcta, de ella podrían deducirse análisis más profundos y certeros sobre los problemas y –esperamos– las soluciones que demanda la instauración del Estado de Derecho en nuestro país en el futuro inmediato.

El ensayo está dividido en tres apartados. En el primero presentamos brevemente el esquema de análisis de Fukuyama al que hemos hecho referencia más arriba. En el segundo, lo aplicamos tanto a la historia como al momento contem-

³ Al hacer referencia al esquema de Fukuyama, preferimos el término de “imperio de la ley” para distinguirlo del concepto de Estado propiamente dicho, bajo el entendido de que se trata de un término con connotaciones similares a las de “Estado de Derecho” en nuestra lengua. Véase la nota 1, *supra*.

poráneo de nuestro país, haciendo un examen separado de cada uno de los tres conjuntos institucionales. En la tercera intentamos extraer algunas de las consecuencias teóricas y prácticas del análisis anterior a la situación y los desafíos presentes del Estado de Derecho en nuestro país. Nuestra conclusión principal es que no hay alternativa al esfuerzo de construcción de instituciones sólidas y eficaces, no sólo las encaminadas a luchar contra la violencia y la corrupción que corroen las bases de una legalidad todavía precaria, sino que hay que continuar fortaleciendo sobre todo la institución que constituye el núcleo y la cúspide del Estado de Derecho: el Poder Judicial.

II. Las instituciones en los órdenes político contemporáneos

Como ya se dijo en el apartado anterior, para Francis Fukuyama los órdenes políticos contemporáneos están compuestos por tres conjuntos de instituciones: el imperio de la ley, el Estado y la democracia.⁴

Por “imperio de la ley” entiende Fukuyama un “conjunto de reglas de conducta que reflejan un consenso amplio en la sociedad y que son vinculantes incluso para los actores políticos más poderosos” en dicha sociedad, es decir, que no habrá tal imperio de la ley si los gobernantes pueden hacer las leyes a su antojo, aunque éstas se apliquen de manera uniforme al resto de la sociedad.⁵ Fukuyama agrega que, para ser efectivo, el imperio de la ley requiere encarnarse en una institución judicial separada que pueda actuar de manera independiente frente al poder ejecutivo (Fukuyama 2014, 1). El imperio de la ley tiene un origen religioso, pues solamente la autoridad religiosa es capaz de crear reglas que sean respetadas por los guerreros (ver también Fukuyama 2011, 245 y ss.).

Sobre el Estado, Fukuyama reproduce la clásica definición weberiana de una “institución jerárquica y centralizada que detenta el monopolio de la violencia legítima en un territorio determinado” (*idem*). Su origen está principalmente en las interminables guerras internas entre diversas unidades políticas, lo que crea la necesidad de un poder superior que imponga el orden entre ellas y establezca la paz. Y la democracia la concibe como la capacidad del gobierno de responder a los intereses de toda la sociedad y no sólo a su limitado interés propio. Habitualmen-

⁴ Por “institución” entiende Fukuyama, en esencia, “reglas persistentes que configuran, limitan, y canalizan el comportamiento humano”. En la medida que los seres humanos son creaturas que crean y obedecen normas, tienden a institucionalizar su comportamiento. Las instituciones, a su vez, tienden a hacerse conservadoras y resistentes al cambio (2014, Introducción).

⁵ La traducción de todas las citas textuales provenientes del inglés es del autor de este ensayo (HFF).

te, esta “responsividad democrática” se formula en términos procedimentales y se manifiesta en elecciones libres e imparciales en un contexto multipartidista, de modo que los ciudadanos puedan escoger y disciplinar a los gobernantes, pero Fukuyama admite la posibilidad de una concepción material, según la cual los gobernantes responden a los intereses más amplios de la sociedad sin estar sujetos a este control electoral (*idem*). La democracia tiene su origen, sobre todo, en la idea de la igualdad entre todos los seres humanos, la cual se ha ido difundiendo a todo el mundo, de manera progresiva, desde hace al menos dos centurias.

Los tres conjuntos de instituciones son hasta cierto punto independientes entre sí:

Estas tres categorías de instituciones pueden existir en distintas organizaciones políticas (*polities*) independientemente unas de las otras, y en diversas combinaciones... una democracia liberal políticamente desarrollada incluye los tres conjuntos de instituciones –el Estado, el imperio de la ley, y la responsividad procedimental– en alguna especie de equilibrio. Un Estado que es poderoso pero que carece de frenos verdaderos es una dictadura; uno que es débil y está limitado por una multitud de fuerzas subordinadas es inefectivo y frecuentemente inestable (Fukuyama 2014, 2).

Según Fukuyama, la secuencia en que estas instituciones surgen y se desarrollan es de fundamental importancia. En Europa, el imperio de la ley fue la primera institución en nacer y consolidarse, debido al papel de la Iglesia Católica romana, la cual se constituyó, a partir del siglo XI de nuestra era, como un actor político centralizado, jerárquico y con abundantes recursos, cuya conducta era capaz de afectar dramáticamente la fortuna política de reyes y emperadores (ver también Berman 1996). En Inglaterra la influencia de la Iglesia Católica sobre la construcción del imperio de la ley fue menor, pero el empeño de los monarcas de origen normando por lograr legitimidad a través de la administración de justicia condujo al desarrollo de una tradición jurídica (la del *common law*) igualmente poderosa. La construcción del Estado jerárquico y centralizado fue posterior, y cuando los monarcas europeos intentaron establecer el absolutismo, se vieron obligados a reconocer la existencia previa de un orden jurídico que limitaba su poder. El tercer conjunto de instituciones en establecerse ha sido el de la democracia, que se ha generalizado en el mundo apenas después de la Segunda Guerra Mundial.

En otras regiones del mundo, la secuencia ha sido distinta. En China, el Estado surgió y se consolidó primero, quizá –dice Fukuyama– porque ahí nunca se desarrolló una religión trascendental, y hasta el día de hoy el derecho no ha funcionado como restricción fundamental del poder político. Ello explicaría las dificultades que encuentra la actual República Popular China para establecer un “Estado de Derecho”, aunque sea con características propias (ver Peerenboom 2002). Para poner otro ejemplo, en los Estados Unidos –y también en la Gran Bretaña– puede observarse un importante proceso de democratización antes del

desarrollo de una estructura estatal centralizada. La consecuencia de esta inversión en la secuencia fue la creación de un sistema político extremadamente clientelista y corrupto que costó mucho tiempo y esfuerzo dismantelar. Por tanto, concluye Fukuyama:

aquellos países en los que la democracia precedió a la construcción del Estado moderno han tenido problemas mucho más grandes para lograr un gobierno de elevada calidad que aquellos que heredaron un Estado moderno de los tiempos absolutistas. La construcción del Estado después de la llegada de la democracia es posible, pero con frecuencia requiere la movilización de nuevos actores sociales y un fuerte liderazgo político para hacerlo realidad (2014, 7).

Fukuyama identifica otros puntos de tensión entre un Estado fuerte y capaz y la democracia. La construcción del Estado tiene como fundamento la existencia de la nación, es decir, la creación de una identidad nacional común que supere las lealtades a la familia, la tribu, la región o el grupo étnico de pertenencia. Las sociedades democráticas que carecen de una fuerte identidad nacional tienen grandes dificultades para ponerse de acuerdo en una “narrativa nacional” (2014, 8). Finalmente, hay que tomar en cuenta que las naciones no occidentales han tenido que construir un orden político moderno a partir de instituciones extranjeras importadas. En el caso específico de América Latina, las naciones de la región no han logrado todavía construir estados suficientemente fuertes y eficaces, aunque sí lo suficientemente poderosos para oprimir y reprimir a las fuerzas opositoras.

No podemos desarrollar más ampliamente aquí el esquema de Fukuyama, que él aplica tanto al surgimiento de los órdenes políticos modernos en todo el mundo como a las señales de decadencia y deterioro que presentan algunos de ellos en el momento presente. Sin duda, de sus reflexiones podríamos derivar muchas otras consideraciones relacionadas sobre todo con el Estado de Derecho, pero nos limitaremos a aplicar sus ideas básicas al examen de la trayectoria histórica y contemporánea de los tres conjuntos institucionales en México.

III. La construcción del Estado y las instituciones en México

Durante más de cincuenta años después de la consumación de la Independencia (1821-1876), nuestro país atravesó por interminables luchas y conflictos por definir un modelo constitucional legítimo y estable, a pesar de que, después de la caída del efímero Imperio de Agustín de Iturbide (1822-1823), había un consenso relativamente amplio a favor de la creación de una República moderna, con un sistema representativo, basado en la división de poderes y encarnada en una Cons-

titución escrita de carácter supremo. Sin embargo, los dos principales puntos contenciosos entre los futuros partidos liberal y conservador —la forma de Estado (federalismo o centralismo) y las relaciones del Estado con la Iglesia Católica (Estado laico o confesional)—, combinados con diversos intereses regionales y corporativos (por ejemplo, los del ejército), fueron el origen de frecuentes rebeliones y cuarte-lazos. Una cruenta guerra civil (la Guerra de Reforma entre 1858 y 1861) y la invasión francesa (1862-1867) concluyeron con la victoria definitiva del partido liberal, pero la paz y la estabilidad no se lograron sino hasta algún tiempo después, con la llegada al poder del general Porfirio Díaz (1876-1911).

Las luchas y los conflictos mencionados impidieron el establecimiento de un orden jurídico moderno, basado en la codificación según el modelo francés, así como la creación de un sistema de justicia regular y efectivo. Pero también fueron un obstáculo para la creación de un verdadero Estado nacional, con un poder central unificado, capaz de obtener los recursos económicos necesarios y suficientes para su funcionamiento, así como para dictar y hacer cumplir una régimen de legalidad con alcance nacional. En los incisos que siguen tratamos de describir muy esquemáticamente el proceso de construcción del “imperio de la ley” y del Estado mismo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. El establecimiento de la democracia tardaría bastante tiempo más, hasta fines del siglo XX.

El imperio de la ley

El diseño formal de las bases del “imperio de la ley” (en la terminología de Fukuyama), podemos encontrarlo en la Constitución de 1857. Si bien tiene antecedentes en documentos constitucionales anteriores e incluso todavía en la era colonial, se trata del “modelo fundador” del Estado de Derecho en México (González 1999; González y Caballero Juárez 2002; Huerta 2009, 15 y ss.), y ello por dos razones al menos: en primer lugar, se trata de una Constitución que contiene un diseño bastante acabado de un Estado liberal y laico, conforme a los modelos de la época, es decir, que consagra tanto la división de poderes como los derechos fundamentales, además de que incorpora la innovación de la justicia constitucional a través del juicio de amparo, y en segundo término, es el documento constitucional que logra alcanzar suficiente estabilidad y duración para servir de fundamento tanto a la construcción de un orden jurídico moderno como al desarrollo del Estado mismo, no sólo en el último tercio del siglo XIX y la primera década del XX, sino durante buena parte de la última centuria, por conducto de su sucesora, la Constitución de 1917, promulgada a la vez como “reforma” de la Constitución de 1857. Como lo subraya María del Refugio González:

A partir de 1821, la nación mexicana ensayó diversas formas de gobierno, sin apartarse de los principios fundamentales del Estado de derecho, mismo que se consolida formalmente hasta 1857. La Constitución de ese año es la primera que

mantiene eficacia suficiente para constituir un sistema jurídico estable. Al expedirse una constitución eficaz, fue posible lograr la sustitución de los ordenamientos que formaban parte del sistema jurídico colonial y que, a falta de códigos nacionales, habían sido considerados vigentes (1999, 86).

En efecto, aunque después de la Independencia hubo algunos intentos aislados, y en general poco exitosos, de sustitución del orden jurídico colonial por los códigos y las leyes modernas, el primer ciclo de modernización jurídica se produce bajo el imperio de la Constitución de 1857 y se consuma durante el dominio político del general Díaz (véase González 1988; Cruz Barney 2004). Es un ciclo que se caracteriza, primero, por la conclusión de la obra de sustitución del orden jurídico heredado de la Colonia, y segundo, por la promulgación de los ordenamientos necesarios para lograr, sobre todo, la modernización económica del país, principalmente a través de la inversión extranjera. En efecto, bajo el gobierno del general Díaz se concluyó esencialmente la tarea de la codificación federal y del Distrito Federal, pero también se crearon y se reformaron las leyes existentes en casi todos los campos jurídicos, particularmente en el ámbito económico (Fix-Fierro 2015).

No reseñaremos aquí todas las modificaciones legislativas e institucionales que le permitieron al país contar, por primera vez en su vida independiente, con un orden jurídico moderno, completo y razonablemente eficaz, el cual contribuyó a sentar las bases para una etapa de rápido desarrollo económico y social. Conviene señalar, sin embargo, un elemento que colaboró de manera decisiva en la instauración efectiva de este primer “Estado de Derecho” en nuestro país: la creación y el funcionamiento del juicio de amparo. El amparo permitió centralizar la justicia mediante la revisión, por los tribunales federales, de las resoluciones de todos los jueces del país, y por este conducto fijar, de manera uniforme a través de la jurisprudencia, un estándar nacional que daría contornos prácticos y reales a la idea teórica del Estado de Derecho establecida en la Constitución. Tan es así que cuando volvió a debatir el amparo contra sentencias judiciales, el Congreso Constituyente de Querétaro ratificó por abrumadora mayoría la configuración que el juicio de amparo había adquirido hasta ese momento, aun cuando algunos juristas prestigiados de la época, como don Emilio Rabasa, opinaban que se trataba de una deformación de su propósito original (ver Fix-Fierro 2017a, 499 y ss.).

El Estado nacional

Casi concomitantemente con el primer ciclo de modernización jurídica se inicia el proceso de construcción de un Estado nacional dotado de un poder central eficaz, así como de instrumentos legislativos y económicos para iniciar el proceso de desarrollo y de modernización en los demás órdenes de la vida social (comercial, educativo, científico, industrial, etcétera). Sin embargo, ello se logró a costo del establecimiento de un gobierno personal y autoritario —el del general Porfirio

Díaz— que impidió realizar una de las características que Fukuyama atribuye al imperio de la ley: que el régimen de derecho se imponga incluso a los actores políticos más poderosos en la sociedad. Por el contrario, el general Díaz subordinó a su autoridad personal todos los procesos de creación y aplicación del derecho, empezando por la misma Constitución, a la que siempre rindió homenaje y pleitesía, aunque se cuidó de que no le estorbara en sus tareas de gobierno.⁶ Algo similar ocurrió durante el régimen de partido hegemónico durante la mayor parte del siglo XX, lo cual no significa que, en ambos casos, los ciudadanos no disfrutaran de algunos márgenes de libertad, en tanto no entraran en conflicto con el autoritarismo gubernamental.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el gobierno del general Díaz promovió su reforma en varias ocasiones, con el propósito de centralizar en manos de la Federación algunas facultades de gran relevancia para el desarrollo económico, como las materias de la minería y el comercio. Con ello comienza la construcción de lo que María del Refugio González y José Antonio Caballero denominan el “Estado central”, cuyo diseño institucional se superpone al del “Estado liberal” original esbozado en 1857 (González y Caballero Juárez 2002, 52 y ss.). La Revolución interrumpe el desarrollo del Estado central, regresando a una situación de relativa dispersión del poder político en el país, pero a partir de los años treinta del siglo XX continúa el proceso de centralización política y económica del Estado mexicano, esta vez reforzada por el presidencialismo y el partido hegemónico.

La Constitución de 1917, aunque en muchos sentidos es sucesora y continuadora del proceso de formación del Estado iniciado con la Constitución de 1857, añade, según los mismos autores, un nuevo modelo de Estado, apoyado en el reconocimiento constitucional de los derechos de trabajadores y campesinos: el “Estado social”. Los tres modelos de Estado se articulan y combinan de tal manera que régimen constitucional adquiere una gran flexibilidad que le permite cambiar y adaptarse a diversas circunstancias, sin rupturas y, por tanto, sin necesidad de elaborar un nuevo texto constitucional. González y Caballero Juárez observan que a partir de 1917 va cambiando el modelo dominante de Estado (González y Caballero Juárez 2002, 67 y ss.): entre 1917 y 1937, predomina el Estado social revolucionario; entre 1938 y 1967, se produce un cierto equilibrio, impulsado por el Estado central (es la etapa de la “revolución institucionalizada”); a partir de 1968, y hasta 1982, se hace visible una profunda cri-

⁶ Algunos destacados juristas porfirianos, como don Justo Sierra (1848-1912) y don Emilio Rabasa (1856-1930), criticaron duramente la Constitución de 1857 por haber diseñado un sistema de gobierno disfuncional y contener principios teóricos elevados pero inaplicables en la realidad. Rabasa prácticamente le “echó la culpa” a la Constitución por la dictadura del general Díaz, pero una vez que ésta había concluido. Véase Rabasa (1998). Don Venustiano Carranza (1859-1920) hizo suya esas críticas a la Constitución de 1857 en el discurso con el que presentó su proyecto de Constitución al Congreso Constituyente de Querétaro, al iniciar éste sus sesiones el 1º de diciembre de 1916.

sis del arreglo dominado por el presidencialismo y el partido hegemónico, lo que lleva, a partir de 1983, a una nueva combinación en la que se revalorizan los elementos del Estado liberal, principalmente los derechos individuales, y en especial los político-electorales, y más tarde, de manera amplia, los derechos humanos. Conviene agregar que esta nueva etapa de desarrollo del Estado mexicano se produce junto con un proceso relativamente acelerado de apertura hacia el exterior, tanto en lo económico y lo político como en lo jurídico (Fix-Fierro y López Ayllón, 2002).

No resulta irrelevante apuntar, por último, que junto con el desarrollo del Estado se ha logrado en México construir una “nación” en sentido sociológico y no sólo político, una “narrativa nacional”, como la denomina Fukuyama, que proporciona al proceso del establecimiento de leyes y de instituciones un horizonte histórico compartido y una cierta unidad de propósito (ver Fix-Fierro 2017b, 38-41). Recordemos que al momento de la independencia habitaban en el territorio de lo que ahora es México grupos sociales, muy diversos, separados no sólo por grandes distancias geográficas, sino por enormes diferencias sociales. A pesar del optimismo de los constituyentes y de las reiteradas declaraciones sobre la “nación mexicana” en los primeros documentos constitucionales de la época independiente, no había realmente conciencia de la nacionalidad (si acaso, hay un antecedente importante en el llamado “patriotismo criollo”), y en ningún momento se puso esto de manifiesto con más claridad que durante injusta guerra con los Estados Unidos (1846-1848). En cambio, la Guerra de Reforma (1857-1860) y la invasión francesa (1862-1867) sí contribuyeron a fortalecer el espíritu de la nacionalidad, así como también lo hicieron las décadas de relativa tranquilidad bajo el gobierno del general Díaz. Finalmente, la Revolución Mexicana no sólo reafirma ese espíritu sino que desencadena un intenso nacionalismo que se manifiesta sobre todo en las artes, pero ocasionalmente también en la desconfianza y el rechazo hacia lo extranjero (véase también Aguilar Camín 2008, 21-59).

Así, pues, en nuestro país no fue la nación ya constituida la que se dio la forma política de un Estado, sino que su desarrollo fue recíproco e interdependiente. En todo caso, es un proceso bastante reciente y quizá por ello todavía inacabado. Si bien en el momento actual subsisten muchas de las diferencias étnicas y culturales que caracterizaban a México al momento de la independencia, no hay duda de que hay una conciencia compartida de la nacionalidad en todas las regiones y los estratos sociales en el que puede apoyarse la lucha por el Estado de Derecho.

La democracia

Aunque con raíces en la antigua Grecia, el de democracia es un concepto de relevancia mucho más reciente que engloba al menos tres dimensiones (Fix-Fierro 2017b, 169-171): la *democracia política*, principalmente de naturaleza representativa; la *democracia social*, tendiente al progresivo mejoramiento de los niveles de

bienestar económico y social de la población, y la que podríamos llamar *democracia responsable*, consistente en la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los negocios públicos. Dada esta complejidad del término, resulta difícil señalar cuándo y cómo comienza su construcción, aunque es indudable que hay una cierta secuencia temporal en las tres dimensiones que hemos mencionado.

La democracia representativa inicia su formación en el siglo XIX, con la realización de los primeros procesos electorales, aunque la participación popular era muy reducida por diversas razones, entre ellas, el bajo nivel de instrucción y de conocimiento político de la mayor parte de la población; además, las elecciones eran indirectas en uno o varios grados, lo que les confería una influencia desproporcionada a las élites económicas y sociales, a los llamados “notables” (ver Warren 2010). Podemos imaginar fácilmente, entonces, que la voluntad popular se veía mediatizada por múltiples factores y uno no menor era la acción de caudillos y dictadores que lograban encauzar el proceso representativo hacia la consolidación y el mantenimiento de su poder personal.

Durante la mayor parte del siglo XX los procesos electorales se realizaron con bastante orden y regularidad, aunque no estuvieron exentos de irregularidades y polémicas. No puede decirse, por otro lado, que fueran auténticamente democráticos, en tanto el pluralismo político era incipiente y tardaría bastante tiempo en desarrollarse con vigor. Además, el poder presidencialista y el dominio hegemónico de un solo partido resultaban avasalladores y planteaban toda clase de obstáculos para la formación de una oposición con posibilidades de disputar electoralmente el poder. Sin embargo, a partir de los años setenta se inicia un proceso de transición política, centrada en los procesos electorales, que desembocaría, a principios del nuevo siglo, en la alternancia como fenómeno regular en todos los órdenes de gobierno (ver Medina Peña 2010; Becerra, Salazar y Woldenberg 2005). Lo anterior no significa, por supuesto, que las elecciones mexicanas actuales carezcan de vicios e irregularidades, pero al menos existe el consenso básico de que se han vuelto el único mecanismo confiable y legítimo para resolver la asignación de los principales cargos públicos.

Por lo que toca a la democracia social, sus raíces pueden situarse en los emblemáticos artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, aunque el desarrollo institucional correspondiente tardó bastante tiempo más y quizá todavía no haya llegado a su cabal despliegue. Su principal limitación ha sido el corporativismo que se desarrolló a partir de los años treinta y que hizo depender los beneficios de la política social de la pertenencia a ciertos grupos, así como de la reciprocidad política, pero también de la existencia de un vasto sector informal que dificulta el acceso de sus integrantes a muchas de las prestaciones del Estado social. No obstante, puede decirse que México ha hecho progresos significativos, aunque todavía insuficientes, en materia de educación, salud y alimentación, a los que se dedican grandes recursos presupuestales que no siempre tienen la eficacia deseada.

Por último, nuestro país apenas está dando sus primeros pasos en lo que hemos denominado “democracia responsable” (o, si se prefiere, “responsabilidad

democrática”). Todavía están en desarrollo las instituciones encargadas de garantizar la transparencia de la acción gubernamental; la rendición de cuentas es muy incipiente, y en el ámbito público reina un nivel importante de impunidad en la exigencia y aplicación de sanciones efectivas a la corrupción y la incompetencia de los servidores públicos. Ello ha hecho necesario el diseño y puesta en marcha —desde el nivel de la Constitución misma— de un Sistema Nacional Anticorrupción —complementado por sistemas equivalentes en las entidades federativas— que está enfrentando obstáculos considerables para su despliegue institucional.

En síntesis, la democracia es, entre las instituciones examinadas, la de más reciente construcción en el país y, por tanto, el elemento más frágil y precario de nuestro desarrollo institucional. Un signo preocupante de esta precariedad es el relativo desencanto y desapego que una parte importante de la ciudadanía mexicana siente por una democracia que no ha podido cumplir las expectativas que inicialmente se pusieron en ella.⁷

IV. Los desafíos presentes de la construcción institucional: crisis y perspectivas

A pesar de los avances indudables que ha logrado nuestro país en la construcción del complejo de instituciones que configuran un orden político moderno —el imperio de la ley, el Estado y la responsabilidad democrática—, en el momento actual se percibe más bien una situación de deterioro y decadencia (*political decay*), si no es que de verdadera crisis, caracterizada por graves violaciones a los derechos humanos, la inseguridad pública, la violencia y la corrupción. Ello se debe a que, si bien la secuencia en la construcción de los tres conjuntos de instituciones ha seguido, a grandes rasgos, el modelo esbozado por Fukuyama, ese proceso no ha concluido ni se ha consolidado para ninguno de ellos, por lo que hoy todavía se encuentran en construcción al mismo tiempo. Dicho en otras palabras: es el proceso inacabado de construcción de un orden político moderno y democrático en México el que genera gran complejidad y que explica, en buena medida, por qué ha resultado tan difícil el establecimiento de un auténtico Estado de Derecho. En lo que sigue agregamos algunas reflexiones adicionales y relevantes para este diagnóstico.

⁷ La encuesta anual que realiza *Latinobarómetro* inquiriere sobre el apoyo a la democracia en cada país de la región (acuerdo con la frase “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”). Según el informe anual 2016, en México el porcentaje de apoyo en el periodo 1995-2016 ha tenido variaciones importantes, con un máximo de 63 por ciento en 2002 y un mínimo de 37 en 2013, con predominio de cifras inferiores al 50 por ciento. El informe puede consultarse en el sitio <www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, visitado el 25 de octubre de 2017.

En primer lugar, no hay “Estado de Derecho” sin Estado. Uno de los efectos negativos del presidencialismo y del poder aplastante y casi absoluto de que disfrutó, durante décadas, el Presidente de la República, fue el “engaño” de que nos hizo víctimas, en el sentido de favorecer la idea –más bien simplista– de que bastaba con privarlo de ese poder y transferirlo a otros órganos presuntamente imparciales para generar una transición democrática plena y un aparato institucional legítimo y eficaz. Las reformas que debilitaron y redistribuyeron el poder del Presidente soltaron también los hilos del control político y administrativo que éste concentraba en sus manos, y ello ha sido un elemento significativo de la crisis que se vive en algunos ámbitos, pues las nuevas instituciones no han logrado recuperar dicho control y, por su parte, su desempeño todavía no está sujeto a un escrutinio público eficaz y pleno.

En segundo término, la construcción institucional se produce en un entorno de apertura e intercambio con la sociedad mundial, lo que implica, en todo caso, que los objetivos de la política del Estado, como los derechos humanos o el mismo Estado de Derecho, son definidos en sus contornos y alcances fuera de nuestras fronteras, lo que dificulta aún más su construcción efectiva. No se trata, por tanto, de metas o de puntos de llegada, sino de un horizonte que se mueve de manera constante y que parece alejarse cuanto más tratamos de aproximarnos a él. Así, el Estado mexicano se ve obligado a responder a una agenda de cambio y reforma cuyos principales ejes y exigencias tienen que negociarse y coordinarse con la comunidad internacional, lo que confiere, como se ha dicho, mayor complejidad a la solución de los problemas actuales del desarrollo institucional interno.

En tercer lugar, se ha dicho en repetidas ocasiones que la ausencia del Estado de Derecho en nuestro país puede explicarse por factores de tipo cultural. Sin negar totalmente la influencia de este factor, las encuestas de cultura de la legalidad realizadas hasta ahora apuntan justamente al factor del desempeño institucional. A la pregunta de “¿Por qué respeta y obedece las leyes?”, contestó “porque cumplir la ley nos beneficia a todos” el 38.1 por ciento de los entrevistados; “porque es un deber moral”, el 22.9 por ciento; “para no ser criticado por los demás”, “para evitar daños a mi familia y amistades” y “para evitar castigos”, el 8.5, el 12.1 y el 16.6 por ciento, respectivamente (Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 40). Las dos primeras respuestas conllevan una cierta convicción a favor de la legalidad, en el primer caso de tipo pragmático y utilitario y en el segundo de carácter filosófico, mientras que el tercer grupo de respuestas responde a un cierto oportunismo basado en la conveniencia y el interés propios. En los tres casos, sin embargo, es crucial el desempeño de las instituciones. En el caso de las dos primeras respuestas, el pacto social implícito en la primera y la convicción moral expresada en la segunda, pueden desvanecerse si la autoridad no es imparcial ni justa en su actuación; en el del tercer grupo, es indispensable que dicha autoridad haga prevalecer los incentivos correctos para inducir o provocar la conducta deseada. Pero las instituciones no podrán lograr estos efectos, ni la consiguiente

consolidación del Estado de Derecho, sin superar la desconfianza y la ausencia relativa de legitimidad que las caracteriza en el momento actual.

En este punto conviene recordar que el núcleo y la cúspide institucional del Estado de Derecho es el Poder Judicial. En este ámbito, resulta evidente que el Poder Judicial –y en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación– ha pasado de la periferia institucional al centro del espacio público en las dos últimas décadas. En el orden federal se perciben progresos importantes en términos de independencia, crecientes recursos humanos y financieros y, en general, de una acelerada modernización del Poder Judicial. Una tendencia similar de cambio puede apreciarse en las entidades federativas, pero con avances muy desiguales. La transformación institucional del Poder Judicial no está concluida. En particular, por lo que se refiere a la “carrera judicial”, no se ha logrado convertir a la formación en la llamada “escuela judicial” en la puerta de ingreso y selección del personal al servicio de la judicatura. El sistema que prevalece actualmente se encuentra todavía a medio camino entre los “usos y costumbres” del antiguo sistema, basados en la designación discrecional y personal de los servidores públicos judiciales, y las reglas formales de la nueva época. Consumar esta transición resulta indispensable para conferir aún más fortaleza a la judicatura, de modo que ésta logre la confianza y la legitimidad que sus funciones actuales requieren en el marco del Estado de Derecho.

En cuanto al resto de las instituciones, uno de los efectos inesperados de la instauración de la democracia electoral en nuestro país ha sido someter su funcionamiento a la lógica de los ciclos electorales, pero la politización resultante ha contribuido indudablemente a su ineficacia y descrédito ante la opinión pública. Aunque este problema se ha tratado de paliar desacoplando su renovación del ciclo sexenal de los gobiernos federales, ello no ha sido suficiente, porque no se ha logrado imponer la convicción de que el buen desempeño institucional es, *en sí mismo*, un capital político del que puede beneficiarse quienquiera que esté dispuesto a cultivarlo mediante el compromiso estricto con los objetivos y los valores de las instituciones en las que les corresponda colaborar. Y ello no podrá lograrse, a su vez, sin garantizar a las instituciones una base de continuidad y estabilidad, basada en elementos técnicos y profesionales que pueda diferenciarse de la conducción estrictamente política. Dicho en otras palabras: resulta imprescindible impulsar decididamente el llamado “servicio profesional de carrera” en los órganos y organismos públicos, de modo que el ciudadano pueda premiar o castigar, con su voto o a través de la opinión pública, el éxito o el fracaso de quienes tengan a su cargo el liderazgo institucional. Solamente de este modo podrá establecerse una responsabilidad verdaderamente política por el desempeño de las instituciones. Siguiendo a Fukuyama, tendríamos que estudiar bien los ejemplos de aquellos países –como la Gran Bretaña o los Estados Unidos– que se democratizaron a costa de una gran corrupción, la que se resolvió con el fomento de los valores de imparcialidad e independencia que ofrece un sistema civil de carrera, el cual, a su vez, contribuyó a fortalecer al conjunto del aparato institucional del Estado.

Como bien señala Fukuyama, el Estado de Derecho no depende sólo de sí mismo, de las instituciones centrales que lo conforman, como los tribunales, sino de que exista un equilibrio con los otros dos conjuntos de instituciones: el Estado y la democracia. Ello exige una movilización social constante, que en nuestro país puede apreciarse fácilmente se ha ido desarrollando en años recientes, así como un fuerte liderazgo político, elemento que, por el contrario, resulta menos visible, en el sentido de que las fuerzas y los partidos políticos se encuentran mediatizados por intereses de corto plazo, principalmente electorales, que no favorecen la perspectiva más amplia que demanda la delicada tarea de construcción institucional que México enfrenta en el momento actual.

En síntesis: la situación del Estado de Derecho en nuestro país no puede evaluarse en tonos de blanco y negro, sino que debe abordarse en función de la diferenciación de los distintos ámbitos de la vida jurídica: no se encuentra en las mismas condiciones en el sector de la justicia penal o la seguridad pública que en el sistema electoral; el juicio de amparo tiene un desempeño diverso al de otras áreas de la justicia, etcétera. Solamente una consideración diferenciada de cada uno de estos ámbitos puede ofrecernos un diagnóstico matizado de los problemas y los desafíos del “imperio de la ley” en cada uno de ellos.

No hay recetas para alcanzar el Estado de Derecho. Lo único que debemos esperar y exigir es el esfuerzo constante, cotidiano y comprometido con el desempeño de todas y cada una de las instituciones que lo configuran y lo rodean. No más pero tampoco menos.

V. Bibliografía

- Agilar Camín, Héctor (2008): *La invención de México. Historia y cultura política de México 1810-1910*, México, Planeta.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2005): *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed., México, Cal y arena.
- Berman, Harold (1996): *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, México, FCE.
- Bingham, Tom (2011): *The Rule of Law*, London, Penguin.
- Carothers, Thomas (1998): “The Rule of Law Revival”, *Foreign Affairs*, March-April.
- Cruz Barney, Óscar (2004): *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Fix-Fierro, Héctor (2003): “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿a dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, pp. 251-324.

- (2015): “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, en María del Pilar Hernández Martínez, Raúl Ávila Ortiz y Eduardo de Jesús Castellanos Hernández (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-Cámara de Diputados (LXIII Legislatura-CE-DIP), pp. 15-32.
- (2017a): “El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I, pp. 477-507.
- (2017b): *Es voluntad del pueblo mexicano... Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura.
- y Sergio López Ayllón (2002): “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 95-137.
- Julia Isabel Flores y Diego Valadés (2017): *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (Biblioteca “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”).
- Fukuyama, Francis (2011): *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- (2014): *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, London, Profile Books (edición para Kindle).
- Gessner, Volkmar (2013): *El otro derecho comparado. Ensayos sobre cultura y seguridad jurídicas en la era de la globalización*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Gowder, Paul (2016): *The Rule of Law in the Real World*, New York, Cambridge University Press (edición para Kindle).
- González, María del Refugio (1999): “Las transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 85-134.
- (1988): *El derecho civil en México, 1821-1871 (Apuntes para su estudio)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- y José Antonio Caballero Juárez (2002): “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez

- (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 47-93.
- González de Cossío, Francisco (2007): *El Estado de derecho. Un enfoque económico*, México, Porrúa.
- Huerta Ochoa, Carla (2009): *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Medina Peña, Luis (coord.) (2010): *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, FCE-IFE-CONACULTA-CONACYT.
- North, Douglass C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Peerenboom, Randall (2002): *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Pérez Perdomo, Rogelio (2013): "Reforma judicial e investigación socio-jurídica en México contemporáneo", en *Gente del derecho y cultura jurídica en América Latina*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 101-173.
- Rabasa, Emilio (1998): *La Constitución y la dictadura* [1912], 8ª ed., México, Porrúa.
- Warren, Richard (2010): "Las elecciones decimonónicas en México: una revisión historiográfica", en José Antonio Aguilar Rivera (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, FCE-IFE-CONACULTA-CONACYT.