

## CAPÍTULO CUARTO

# LA PROPUESTA PARA UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

I. El nuevo institucionalismo . . . . .	147
II. El Estado de derecho en México . . . . .	154
III. Para empezar a discutir las propuestas . . . . .	159

## CAPÍTULO CUARTO

### LA PROPUESTA PARA UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

Una probable transición democrática en México no debe circunscribirse a ciertas reformas jurídicas de carácter político o electoral. Esta afirmación no niega que determinadas reformas jurídicas o institucionales tengan un efecto liberalizador en el régimen. Lo que se quiere señalar es que éste se ve afectado por la interacción de un sinnúmero de elementos o factores: sistema electoral, sistema de partidos, gobierno presidencial, atribuciones del Poder Judicial y del Poder Legislativo, federalismo, municipio, forma de composición y de funcionamiento de estos órganos, etcétera. La ciencia política da cuenta, por ejemplo, de cómo el sistema electoral puede determinar el número de partidos, sólo por mencionar la famosa regla de Duverger, según la cual un sistema electoral mayoritario tiende a generar un sistema bipartidista, y un sistema electoral proporcional tiende a producir un sistema multipartidista. Esto ocurre también con el resto de los elementos: un gobierno presidencial tiende a ser más estable con un sistema bipartidista;<sup>1</sup> un sistema de partidos de poca disciplina interna beneficia al régimen presidencial; el tipo de Estado, federal o unitario, incide en el número de partidos, en su disciplina, en la legislación electoral, en las coaliciones entre partidos; en ocasiones, el Poder Judicial puede ser determinante para la organización, funcionamiento y existencia misma de los partidos, citemos por ejemplo el Tribunal Constitucional Alemán y sus

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

clásicas resoluciones que disolvieron partidos antidemocráticos; las atribuciones del Poder Legislativo en cuanto a sus funciones fiscalizadoras pueden incidir en la transparencia de las acciones del gobierno; el grado de independencia del Poder Judicial permite que éste se constituya en un árbitro y en el último intérprete de los principios constitucionales; determinados organismos, como el *ombudsman*, refuerzan la protección de los derechos humanos y sensibilizan a la población en estas materias; la existencia y el adecuado funcionamiento de un tribunal de cuentas puede ser crucial para racionalizar el manejo financiero del gobierno. Los ejemplos pueden multiplicarse si se incluyera a la mayoría de las instituciones y de las normas jurídicas que regulan las actividades de los órganos del Estado. El diseño constitucional e institucional es, por tanto, revelador del tipo de régimen existente y de la importancia de determinados diseños para el logro de la democracia o para la profundización en ella, también denota la falta de democracia o el interés por retardar su llegada.

Ciertas modificaciones institucionales afectan al resto, qué duda cabe, pero tienen el demérito de ir fabricando un interminable edificio sin coherencia, sin plan previo, construido por piezas. Otro de sus deméritos es que se puede democratizar cierta institución o práctica, pero el resto de las que tienen incidencia permanecen inalteradas con sus vicios tradicionales. De esta forma, el esquema es contradictorio y disfuncional. Lo que es más grave, sigue siendo antidemocrático.

La transición política en México reclama una modificación sustancial del entramado institucional y jurídico. Exige poner a punto las instituciones para estar en consonancia con el proyecto democratizador. Por tal razón, un nuevo orden constitucional es indispensable. El actual, que ha servido de soporte al régimen durante tantos años tiene enormes deficiencias y déficit democráticos (recuérdese lo expuesto en el capítulo segundo en relación con el sistema electoral y el sistema presidencial, principalmente). Recurrir al expediente de reforma parcial no suscita, entre los actores políticos, la idea de estar colaborando con un nuevo régimen, ni con la democracia. La

transición política sin un gran contrato institucional que desplace los mitos y fantasmas del pasado carecerá de sustento democrático y de referentes simbólicos para inaugurar una nueva etapa en la historia de México. Los mexicanos de la revolución elaboraron su contrato para su tiempo histórico y sus preocupaciones. Los mexicanos de finales del siglo XX y del nuevo milenio necesitamos también de un nuevo contrato que exprese nuestras preocupaciones e inquietudes.

## I. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Como se ha mencionado en este libro, la teoría de las transiciones ha modificado, junto con otras tendencias en la ciencia política, la idea dominante de que las instituciones, las normas jurídicas y las prácticas políticas son el resultado de la estructura económica o son reflejo de la sociedad, o la consecuencia agregada del comportamiento individual, o producto del cálculo del interés individual. La teoría de las transiciones, al igual que el nuevo institucionalismo, han subrayado la importancia de las instituciones y de la organización del poder para modificar comportamientos individuales y sociales de carácter político o de otra índole. Ello significa que las instituciones, normas y prácticas, no son un simple reflejo de la economía o de la sociedad, sino que existe una relación de influencia e interdependencia entre lo estructural y lo superestructural,<sup>2</sup> donde las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones, y los individuos y organizaciones transforman las relaciones institucionales.<sup>3</sup>

Las transiciones políticas que son espacios temporales en los que se discuten reglas políticas que a su vez se traducen en nuevas reglas jurídicas e institucionales no pueden perder de vista este aspecto. El cambio de régimen político no de-

2 March, James y Olsen, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, Madrid, núms. 63-64, 1993, pp. 1-43.

3 Friedland, Roger y Alford, Robert R., "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", *Zona Abierta*, Madrid, núms. 63-64, 1993, pp. 155- 207.

mocrático a otro democrático supone una nueva organización del poder, y no como ya se dijo, reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. Es muy común describir aspectos aislados del sistema político: su régimen de separación de poderes, sus reglas de transmisión de las funciones ejecutivas, la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, su sistema electoral, su régimen de partidos, su mecanismo de contralor de la constitucionalidad, etcétera; pero como estableció Nino,

...un sistema político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas como las de un mecanismo de relojería... un sistema presidencialista, por ejemplo, opera de diferente manera según se combine con un sistema de representación proporcional o con otro sistema electoral, con un sistema bipartidista o pluripartidista, con un sistema de partidos poco disciplinados e integrados, o con partidos con fuerte integración o disciplina, con un Parlamento unicameral o bicameral, con un régimen federal o unitario, con un contralor de constitucionalidad concentrado o difuso... por lo tanto, es todo el conjunto del sistema político lo que debe ser evaluado desde el punto de vista de su justificabilidad moral y funcional, y la descripción del sistema debe reflejar la interconexión de sus elementos componentes.<sup>4</sup>

Las expresiones anteriores confirman el papel que tiene un adecuado diseño institucional en una transición. Del adecuado diseño, de las posibilidades que brinda para la estabilidad, funcionalidad, eficacia y justicia del sistema político, depende el éxito de la transición y su posterior consolidación. No es, por tanto, gratuito ni inocente insistir en un nuevo orden constitucional. Si el actual no se modifica por otro más estable, eficiente y justo, el cambio en el poder del partido dominante por otro, poco significa en términos de las reglas del juego político para la democracia. El nuevo institucionalismo viene a confirmar el papel relevante de las instituciones y normas, algo que los abogados siempre hemos sabido, pero que otros científicos sociales por mucho tiempo han puesto en cuestión: el valor político de lo jurídico.

4 Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea, p. 503.

Para confirmar lo arriba señalado conviene repasar algunos de los últimos desarrollos teóricos en las ciencias sociales, que ilustran lo que aquí se apunta:

1) En la economía habría que destacar la obra del Premio Nobel de Economía 1993, Douglass North, que aborda la cuestión del impacto de los entramados institucionales para promover o no el desarrollo económico. Según North, determinados diseños institucionales favorecen el desempeño de la economía atendiendo al precio de los costos de transacción que poseen determinadas instituciones. Cuando estos costos son altos, el sistema institucional no propicia crecimiento económico y ello obliga a un cambio en las instituciones, pues los agentes económicos o políticos perciben que con un diseño distinto se pueden obtener mejores beneficios económicos o políticos. Todo depende entonces de la percepción de los agentes para ir adecuando el entramado institucional a sus objetivos económicos o políticos. Los diseños institucionales en la teoría de North resultan fundamentales para entender, por ejemplo, por qué algunos países fueron capaces de industrializarse más rápidamente que otros.<sup>5</sup>

2) En la filosofía política habría que recordar la discusión de los neocontractualistas, sobre todo de John Rawls, que puso el énfasis en el papel de las instituciones para construir una sociedad bien ordenada. Acordados los principios de justicia, el siguiente paso consiste en elaborar instituciones políticas y sociales que sean coincidentes con el orden lexicográfico de los principios rawlsianos.<sup>6</sup> La teoría de las Constituciones de James Buchanan, insiste también en el papel básico que juegan las instituciones. Buchanan describe dos niveles del intercambio político del que nacen dos teorías: la teoría económica de las constituciones y la teoría de las instituciones. La teoría de las Constituciones se ocupa del contrato social o de la elaboración de macroinstituciones y la teoría de las instituciones

5 North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. de Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

6 Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 1a. reimpr., trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

incluye teorías sobre las votaciones, la competencia electoral, de la burocracia, etcétera. En la visión de Buchanan y de los neocontractualistas, el papel de las reglas formales es fundamental para construir consensos y establecer las bases de la convivencia civilizada. En el neocontractualismo, las instituciones son límites contra los posibles abusos del soberano, pero también son las vías para proteger y garantizar los derechos fundamentales de la persona, única justificación para la existencia del Estado y del derecho.<sup>7</sup>

3) También desde la filosofía política podemos referirnos al trabajo de Amartya Sen, quien discute la posibilidad de que las instituciones democráticas pueden prevenir las hambrunas, de forma que no lo realizan los regímenes no democráticos. Para Sen, el papel de la democracia en la prevención de hambrunas comprende tanto los incentivos políticos como las ventajas de la información. Estas dos causas impiden el nacimiento de hambrunas en países tercermundistas como la India por el cúmulo de instituciones de control de las democracias, instituciones que no poseen los regímenes no democráticos de desarrollo socioeconómico similar al de la India.<sup>8</sup>

4) En el plano de la ciencia política ensayos como el de José María Maravall han puesto en duda la creencia muy extendida de que las dictaduras favorecen el desarrollo económico. Para Maravall hasta 1987 los estudios comparados subrayaron la mayor eficacia económica de las dictaduras, pero a partir de esa fecha, trabajos de autores como J. Nelson y J. F. Helliwell, han demostrado que los países no desarrollados con democracia han crecido en lo que se refiere al PIB y al control del déficit más que los regímenes no democráticos de similar desarrollo. Las razones que brinda Maravall son de índole institucional, pues las reglas de las democracias favorecen la responsabilidad de sus instituciones y la lógica de protección a los intereses universalistas que ellas garantizan. Mara-

<sup>7</sup> Véase Cárdenas, Jaime, *El contractualismo y su proyección jurídico-política*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 1991, pp. 57-90.

<sup>8</sup> Sen, Amartya, "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", *Claves*, Madrid, 1992.

vall coincide con el informe del Banco Mundial de 1991 que sostiene:

Hay datos indicativos de que ciertas características de los sistemas democráticos están asociadas positivamente con el desarrollo y el bienestar (...). El sistema político de contrapesos y salvaguardias, la libertad de prensa y un debate libre sobre los costes y los beneficios de las políticas de los Gobiernos pueden hacer que un público más amplio tenga interés en la reforma. La necesidad de obtener buenos resultados para ser reelegido puede contribuir al progreso económico en vez de obstaculizarlo (...). Hay otro resultado que se desprende de los estudios empíricos: los países al desarrollar los recursos humanos y, sobre todo, al invertir en educación, han reforzado las bases sobre las que se asienta un sistema político libre... Para un determinado nivel de renta, la mejora de los indicadores sociales está vinculada a la libertad.... la inestabilidad política decrece no sólo a medida que se aumenta la renta, sino, además, a medida que mejora la educación.<sup>9</sup>

5) Los trabajos de Bruce Ackerman, tanto los de filosofía política como los propiamente políticos, abundan en el argumento de que, por ejemplo, las revoluciones de Europa del Este a partir de 1989, nos han enseñado que ninguna prioridad económica o social está por encima de las prioridades jurídico-constitucionales. Los momentos constitucionales para Ackerman tienen ventaja sobre los demás en tiempo, pues construir una economía liberal de mercado o crear una cultura política democrática requiere décadas. Nuestro autor opina que sin el marco constitucional no hay posibilidades de distribuir adecuadamente los bienes y los servicios de la sociedad, ni las bases de la competencia política, y en general, es imposible gobernar un Estado. Los problemas en los países de Europa del Este, principalmente en Rusia, se ven agravados si no es que originados, debido a que los actores políticos repre-

9 Maravall, José María, "Las nuevas democracias", *Claves*, Madrid, núm. 34, 1993, pp. 13-23; Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D. C., 1991, pp. 156-157.



sentativos no han determinado con claridad las reglas institucionales de distribución y acceso al poder.<sup>10</sup>

6) En el plano del análisis comparado de los modelos económicos capitalistas, autores como Michel Albert afirman la superioridad del modelo japonés en razón de su marco institucional. Para Albert, la Comunidad Económica Europea con todos sus mecanismos institucionales carece de la solidez político-institucional del MITI del Japón. La actividad económica japonesa es conducida a través de reglas claras y por una muy fuerte interrelación entre empresarios, gobierno y universidades en el seno de éstas. Albert argumenta que el Estado puede ser bueno o malo, dependiendo de si es capaz de favorecer o retrasar ciertas estrategias económicas. Si el objetivo es la justicia social, la actividad del Estado tiene entonces una importante función fiscal y de modificación de mecanismos jurídicos que alienten el gasto social. Si el objetivo es el desarrollo económico visto con exclusividad, la estrategia debe ser la desregulación, la disminución de impuestos y el adelgazamiento de las funciones económicas del Estado, mas no de las políticas y jurídicas, pues sea cual sea la meta elegida por la elite política, éstas siempre son necesarias. Albert estima que del diseño de las instituciones dependen en gran medida las consecuencias políticas, económicas o sociales en un Estado.<sup>11</sup>

7) En el campo de las instituciones electorales, Dieter Nohlen reconoce la imbricación de factores socioeconómicos y éticos con los institucionales, y dentro de los institucionales no aísla como factor determinante a lo electoral sino que lo relaciona con el resto de las variables: institucionales, culturales, históricas, etcétera. Sin embargo, Nohlen reconoce que los sistemas electorales tienen incidencia en los siguientes aspectos: la polarización ideológica y política; la estructuración de los partidos, tanto interna como externa; la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad;

10 Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, 1992, pp. 46-62.

11 Albert, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 222-223.

el tipo de competición política; las características de las campañas políticas; la legitimidad del sistema político, entre otras.<sup>12</sup>

8) En la línea institucional existe un fuerte movimiento en Estados Unidos a favor de la reforma del gobierno. Para ellos las instituciones afectan no sólo a la justicia, sino a la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Afirman que algunos tipos de instituciones son mejores que otros y que los reformadores institucionales cuando diseñan instituciones políticas y jurídicas deben evaluar la eficacia y eficiencia de las instituciones, así como sus costos y consecuencias. La adopción de un diseño equilibrado puede ser fundamental para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, para reducir la burocracia, lograr que el gobierno gaste menos y produzca más y mejores servicios públicos, es decir, las instituciones son vitales para la implantación de las políticas públicas. Sin un marco previo bien pensado de carácter normativo que regule el actuar gubernativo y defina los objetivos generales, el costo de las decisiones se incrementa, y las medidas escogidas para solucionar los problemas sociales pueden diluirse.<sup>13</sup>

9) Sartori identifica, como un aspecto crucial de los años por venir, la existencia de un conjunto de instituciones, prácticas, reglas, procedimientos políticos para poder introducir y garantizar la responsabilidad financiera del gobierno. Piensa que éste no es un asunto coyuntural, se trata de un problema de fondo que sólo se puede resolver con un diseño institucional que tenga por objetivo el control del gobierno en sus políticas de gasto. Sartori menciona que la política económica constituye una parcela grande e importante de la acción del Estado contemporáneo, y que la política económica es política decidida por un personal político bajo ciertas reglas y casi siempre con una finalidad electoral. Las Constituciones mo-

12 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 11-27.

13 Weaver, Kent R. y Rockman, Bert, *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1993.

dernas, según Sartori, fueron concebidas en el siglo XVIII para hacer frente a la mala ciudad, es decir, para controlar el poder absoluto, pero no para ser guardianes de la hacienda pública, y hoy en día, es fundamental para las economías avanzadas crear normas, principios y órganos constitucionales capaces de salvaguardar y mantener el equilibrio financiero, pues de no hacerse así, la irresponsabilidad fiscal corroerá a todo el sistema político y no únicamente a la economía.<sup>14</sup>

10) De las referencias anteriores queda claro que la labor de la ciencia política y del derecho constitucional del futuro, será la de evaluar las distintas instituciones políticas y jurídicas contempladas en las Constituciones occidentales, y que ésta tarea es fundamental, pues las instituciones también son causa y no exclusivamente efecto de las estructuras económicas. Ello hace preciso reinventar el Estado, es decir, su orden jurídico, la eficacia y eficiencia de los gobiernos, mejorar los canales de intercomunicación entre el gobierno, las instituciones y la sociedad civil. Esta labor es aún mayor cuando de lo que se trata es construir un Estado democrático de derecho que como primer característica debe ver a la justeza e imparcialidad de sus instituciones. Crear un Estado de derecho que sea obedecido precisa instituciones y normas justas, legítimas, además de eficaces y eficientes. La legalidad de la democracia es una legalidad fuerte, pues no basta cualquier legalidad, es preciso contar con una legalidad que tome en serio la división de poderes, el sometimiento de los políticos a la ley, la independencia judicial, el desarrollo armónico de las regiones del país, pero principalmente que establezca las reglas del acceso al poder y la distribución del mismo con imparcialidad y sin derivar en resultados de suma cero.

## II. EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Tal como se describió en el capítulo segundo de este libro, el Estado posrevolucionario mexicano con cierta evolución a

<sup>14</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 103-108.

la liberalización y a la apertura política en los últimos años, no ha sido un Estado de derecho democrático, ha sido un Estado dominado por un partido, con un proyecto político: la visión que da cada sexenio de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917, con un importante objetivo por el que se sacrifican los demás: la paz social. El Estado mexicano ha sido también un Estado paternalista que ha funcionado en detrimento de las libertades políticas y de la sociedad. No puede ser calificado como Estado de derecho. En él muchas de las reglas de funcionamiento real del Estado no están en la Constitución sino fuera de ella y el orden normativo no favorece los procedimientos democráticos.

La discusión en torno a si el Estado mexicano puede ser calificado como de derecho y la posición aquí adoptada de que para ser Estado de derecho debe ser democrático requiere que aceptemos que efectivamente en sus orígenes el Estado de derecho no estaba amparado por la democracia, y que en su formación histórica el Estado de derecho se dio en sistemas que hoy no calificaríamos de democráticos. Sin embargo, el Estado de derecho que en principio es aquel organizado en virtud del imperio de la ley ha sufrido una importante evolución teórica: no basta que se sostenga en una ley cualquiera, debe respaldarse en una ley legítima. El Estado de derecho es pues una construcción normativa que descansa fundamentalmente en el procedimiento debido para elegir gobernantes y establecer leyes, en donde la democracia es su carga valorativa fundamental. El entramado normativo tradicional del Estado de derecho no puede concebirse más sin democracia. El Estado de derecho es una fórmula garantista procedimental que incorpora elementos finalistas a través de la concesión de los derechos fundamentales de la persona, en la medida en que trata a éste como un fin en sí mismo y no como un medio, según el mandato kantiano. Estado de derecho y democracia son cosas distintas en principio, pero, según la conciencia moral de nuestra época, deben ir juntas a efecto de que de verdad pueda haber formas de gobierno sostenidas en el consentimiento de los gobernados.

Cualquier repaso sobre el pretendido Estado de derecho en México pone de manifiesto la insuficiencia o la inexistencia de este tipo de Estado. Tales inconsistencias provienen de antaño, pero en este siglo se han mantenido o profundizado. A ningún estudioso de las ciencias sociales en México, escapa la persistencia de las prácticas informales por encima de las institucionales. Antes y con el México independiente ha existido ese divorcio entre la Constitución real y la formal, entre la costumbre y la legalidad. También ha existido una incapacidad cultural y política para entender el papel de las instituciones y para obligar a los gobernantes a actuar conforme a ellas, al grado de que en ocasiones se prescinde totalmente del orden constitucional, tal como queda de manifiesto en la obra de Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*,<sup>15</sup> cuando se refiere a la separación entre las conductas políticas de la última parte del siglo XIX con las instituciones que habían sido prohibidas por la Constitución de 1857. Algo que generalmente pasa desapercibido es que no sólo existe una escisión entre la Constitución real y la formal, sino una terrible insuficiencia de lo institucional. La Constitución de 1917 y el marco normativo derivado de ella, no contiene garantías efectivas de control a los gobernantes, no han existido mecanismos de protección eficiente a los derechos fundamentales, y los derechos fundamentales, político-electorales, carecen de protección jurídica.

Esta reflexión nos mueve a cuestionarnos si el divorcio entre la práctica política o social con la legalidad es consecuencia tan sólo de la incultura democrática o si lo es de la incapacidad de la legalidad para obligar al acatamiento de las normas, de la debilidad de los instrumentos de control y reforzamiento institucional. ¿No será que la legalidad es también responsable de su vulneración? ¿Por qué no hemos construido un régimen de legalidad que nos obligue jurídica y moralmente a cumplirlo? ¿Será acaso que nuestra legalidad no es legítima y por eso incumplimos las normas y las instituciones?

15 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.

El cuestionamiento del Estado de derecho debe insistir en la idea de relevancia constitucional para además de evaluar las instituciones del Estado sugerir las líneas para su perfeccionamiento en los ámbitos de lo legítimo. Entre las variables usadas para medir el desarrollo de un Estado deberíamos incluir la coincidencia entre las prácticas sociales y políticas con las normas jurídicas, pero para ello necesitamos de un concepto valorativo o normativo de Constitución que nos permita identificarla con los principios básicos de moralidad social, es decir, con los derechos fundamentales de la persona, y con los principios que establecen los procedimientos de toma de decisiones básicas en las unidades políticas que integran la organización del poder. La tarea entonces es la de elaborar las bases del procedimiento legítimo que debe dar origen a una Constitución y a un orden normativo o reformular los contenidos, principios y objetivos de la Constitución para lograr la finalidad del procedimiento justo.

La relevancia constitucional es el indicador para medir la vigencia efectiva de un orden constitucional. En México no hay Estado de derecho porque las decisiones políticas fundamentales y las reglas claves del régimen político se adoptan al margen de las reglas constitucionales, y porque el orden normativo vigente no garantiza la democracia, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y a los derechos humanos. Contar con leyes no es contar con un Estado de derecho, pues como dice Elías Díaz, Estado de derecho significa respeto al orden constitucional, que a su vez significa la lucha contra la arbitrariedad del orden político, significa la adopción de las reglas del juego político por todos y su cumplimiento también por todos, nunca al margen de ellas; también significa que el fin del Estado es el individuo y no pretendidas razones de Estado; significa respeto a las minorías para que en las contiendas electorales puedan ser en un futuro mayorías.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Díaz, Elías, *Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*, Madrid, Civitas, 1977, pp. 149-186.

El pretendido Estado de derecho mexicano no es tal, adolece, como se dijo, de dos condiciones básicas: 1) vigencia efectiva de la Constitución y del orden normativo, o sea, que las decisiones políticas y sociales se adopten de acuerdo con las reglas constitucionales, y 2) que el orden normativo garantice la democracia, el respeto a los derechos fundamentales, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, el equilibrio entre los poderes, etcétera. Además de no reunir esas dos condiciones afecta el edificio de la legalidad; sin respeto a la legalidad no hay desarrollo, ni posibilidades para establecer un marco de relaciones económico-sociales con bases de certeza, ni manera de crear las condiciones de democracia, pues ni los ciudadanos ni los candidatos tienen la seguridad de que el voto decidirá las contiendas, tampoco hay bases para pensar en la transformación de la economía, ni para modificar las relaciones entre sociedad y gobierno.

Las consideraciones anteriores hacen indispensable modificar el entramado constitucional para establecer una democracia de largo aliento. No es que se rechacen las virtudes de las reformas electorales para mejorar las condiciones de imparcialidad en las contiendas. Lo que se propone es una auténtica reforma del Estado, pues en el hipotético caso de que la oposición venciera en las elecciones presidenciales, ello serviría a los fines de la democracia, a condición de que el nuevo gobierno promoviera las reformas constitucionales tendentes a crear la correspondencia entre legalidad y legitimidad, a equilibrar los poderes públicos, a fomentar el federalismo, a mejorar las garantías de respeto a los derechos humanos.

El cambio hacia la democracia que generará la transición política en México debe darse en la línea de lo que un grupo de ciudadanos mexicanos ha denominado “Veinte compromisos por la democracia”.<sup>17</sup> En estos compromisos se abordan distintos aspectos de lo que debería modificarse en el actual Estado mexicano. Podemos o no comulgar con algunos de esos

17 Véase “Veinte compromisos por la democracia”, *Excelsior*, México, lunes 10 de enero de 1994.

puntos, tal vez algunos podríamos proponer medidas más de fondo que impliquen un nuevo orden constitucional, que desde mi punto de vista es indispensable por la carga simbólica que representaría una nueva Constitución, y porque a través de una nueva Constitución las instituciones pueden revisarse integralmente.

### III. PARA EMPEZAR A DISCUTIR LAS PROPUESTAS

Ha quedado asentado aquí cómo las teorías de la ciencia política insisten en el papel de las instituciones para la construcción de la democracia, su consolidación y su desarrollo. La posición del Estado ya no está subordinada más a la economía, ni tampoco es un obstáculo para realizar objetivos sociales. El Estado que se fundamenta en lo jurídico, requiere de una elección constitucional. No existe sólo una elección. Podemos hablar de democracia en varios modelos constitucionales. La decisión de todos aquellos Estados que transitan a la democracia, la más importante, consiste en determinar cuál es la mejor manera de organizar el poder desde sus peculiaridades, necesidades y antecedentes históricos. Ciertamente un régimen constitucional no se crea *ex novo*, ni por generación espontánea; sin embargo, su nueva morfología debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen, y ésta debe ser sustancial para que no quede duda que se modificaron las relaciones de poder entre los actores políticos y respecto a los ciudadanos.

Lo anterior, referido a nuestro país significa:

- 1) La política en México debe ver en el Estado y sus instituciones jurídicas y políticas el elemento central. Lo económico y lo social debe redefinirse según la premisa anterior. Si México quiere ser país de primer mundo necesita preponderantemente de una Constitución normativa, es decir, formal y material. Es preciso repensar jurídicamente al Estado, a nivel macro: filosófico y político, y a nivel micro: de técnica y dogmática jurídica.



2) La mejor forma de desarrollar esta cultura de la relevancia constitucional pasa por la redefinición de todo el marco constitucional, preferentemente una nueva Constitución por las razones simbólicas y de coherencia institucional ya detalladas. El primer requisito exige que todos los actores políticos participen en el diseño de las reglas constitucionales, pues esa es la vía para demandar después lealtad y cumplimiento. No debe olvidarse que la consolidación democrática se produce cuando los actores políticos actúan de acuerdo con las reglas, principios y procedimientos de la democracia, los cuales deben estar recogidos en la Constitución. La cultura constitucional es insuficiente y la democracia precaria si los valores constitucionales no se realizan a través de la Constitución, sino por medios metaconstitucionales.

3) No es lo mismo un diseño constitucional o institucional que otro. Las instituciones y las normas producen consecuencias políticas, económicas y sociales. En el plano político, las instituciones democráticas proporcionan más transparencia sobre los actos del poder, más control sobre ellos, y más vías para ejercitar los derechos de acceso y participación política. En la economía, algunos diseños pueden acelerar o retrasar el desarrollo y la eficiencia económica. La reformulación de las normas e instituciones que inciden en la economía se hace inevitable. México requiere de órganos jurisdiccionales de control del gasto público, garantías efectivas a la equidad vertical y horizontal en materia de impuestos, federalismo fiscal cooperativo, un marco jurídico que haga transparentes las transferencias intergubernamentales, profesionalización de los cuadros administrativos y jurisdiccionales para una aplicación moderna y eficiente de las normas jurídico-económicas, etcétera. En lo social, los diseños tienen que ver con la política y normas financieras, tanto impositivas como de gasto, con la existencia de burocracias eficientes que atiendan los distintos aspectos de la política social, con instituciones y mecanismos jurídicos que armonicen el desarrollo de las regiones poco desarrolladas con las desarrolladas del país, con órganos de control y supervisión del gasto social, entre otras.

4) Los que en primer término están obligados a entender la relevancia constitucional democrática y la importancia de los diseños son los actores políticos. Su actuar, una vez definido el marco constitucional democrático, debe estar de acuerdo con las reglas del juego político establecidas en la Constitución y no por otras reglas.

5) Las instituciones a definir no sólo afectarán a la justicia, sino a la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Los actores deben tener como puntos de partida para su elección, tanto a la justicia que proporcionará la institución o norma, como si la norma perfeccionará o no, la eficacia, eficiencia y estabilidad del aparato burocrático en su conjunto.

#### IV. LOS NUDOS DE LAS REFORMAS

La trascendencia de la elección institucional residirá en su capacidad para cuestionar las actuales instituciones jurídicas del modelo constitucional mexicano, y en su rigor propositivo. Ambas tareas exigen conocer los distintos modelos que una democracia puede brindar.

Algunos autores como Arend Lijphart han planteado que en las actuales democracias poliárquicas existen dos modelos: el de democracia de mayoría o de Westminster y el modelo de democracias por consenso. Las democracias mayoritarias son propias de sociedades homogéneas. Las democracias *consocionales* o de consenso lo son de sociedades plurales. El modelo de democracia de mayoría posee las siguientes características: concentración de poder en el Ejecutivo, fusión de poderes y dominio del gabinete, unicameralismo, bipartidismo, sistema de partidos unidimensional o monotemático, sistema electoral mayoritario, gobierno unitario y centralizado, Constitución no escrita y soberanía parlamentaria, y son democracias esencialmente representativas. El modelo de democracia por consenso se basa en lo siguiente: grandes coaliciones para formar gobierno, separación formal e informal de poderes, bicameralismo equilibrado y representación de la minoría, sistemas pluripartidistas, sistema de partidos multidi-