

El Estado a debate: una visión desde la transición política



JAIME CÁRDENAS

El régimen político mexicano se encuentra en bancarrota y el país exige nuevas estructuras institucionales de carácter democrático. La reforma del Estado es un proyecto político encaminado a crear instituciones políticas y jurídicas que permitan considerar que en México hay un régimen democrático. Para ello es imprescindible llevar a cabo una transición a la democracia. Debe ser una transición pactada, no violenta y reformadora, tal como lo fueron las verificadas al final de la década de los setentas en Europa del sur.¹

Este tipo de transiciones son el resultado de modificaciones a las reglas del juego que les conciernen y que acuerdan los actores relevantes de la vida política; pueden desembocar en un nuevo régimen. Estas reglas transforman las bases institucionales del Estado. En su mayor parte las modificaciones son jurídicas, aunque no exclusivamente, y suelen concluir con profundas reformas a la Constitución o la elaboración de una nueva.²

En el caso mexicano, muchos sectores de la población consideran que la Constitución de 1917 es una norma impecable que en caso de que se aplicara integralmente permitiría que en México funcionara realmente un régimen democrático. Esta idea es totalmente errónea; cualquier análisis crítico a nuestra norma fundamental demuestra que es una constitución pensada y diseñada, principalmente debido a las reformas que ha sufrido, para perpetuar el régimen autoritario, y ahora semi-autoritario, que durante más de sesenta años ha prevalecido en el país. En efecto, la norma fundamental acentúa el papel del Poder Ejecutivo en detrimento de los otros poderes y favorece el centralismo político en lugar de propiciar el federalismo y el respeto al municipio autónomo y libre.

Por tanto, la Constitución de 1917 es un fiel reflejo de la realidad política y social del país —por otra parte, en constante vinculación con ella—. Una constitución democrática debe propiciar un Estado de derecho y no sólo de leyes. De ahí que, conviene preguntarnos, ¿es el Estado mexicano un Estado de derecho? Las respuestas a esta pregunta pueden ser múltiples, y hoy más que nunca son de una gran actualidad. Un Estado de derecho no sólo implica contar con leyes sino también la lucha contra la arbitrariedad del orden público, la adopción de reglas democráticas del juego político por todos aceptadas y por todos cumplidas; precisa, además, del respeto a las minorías que, a través de la participación y contiendas electorales, aspiran y luchan por ser mayorías; exige la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y la garantía de los derechos humanos. Nuestro Estado de derecho ha sido tradicionalmente débil; primero porque no tiene vigor la relevancia constitucional, esto es, el indicador para medir la vigencia efectiva del orden constitucional: las más importantes decisiones políticas se toman al margen del sistema jurídico fundamental y la Constitución no es la guía de procedimientos y fundamentos para adoptar decisiones; éstas se asumen a partir de las reglas *no escritas* del sistema político. En segundo término, el orden normativo nacional no ha garantizado la democracia, el respeto a los derechos fundamentales, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, el imperio de la ley, etcétera.³

Si la Constitución como norma fundamental no reúne o posee los elementos que aseguren la existencia del Estado

¹ Geoffrey Pridham (ed.), *Securing Democracy. Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Routledge, Londres, 1990.

² Juan Linz, "Transitions to Democracy", en *The Washington Quarterly*, Washington, Verano 1990.

³ Los primeros estados de derecho no fueron democráticos al inicio de la modernidad. Hoy en día, la conciencia crítica de la época, después de las atrocidades del fascismo y el nazismo, nos indica que para que un Estado sea de derecho debe de ser democrático. Ver al respecto Ramón Cotarelo, "En torno a la teoría de la democracia", en *Cuadernos y Debates*, núm. 23, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 16.

de derecho en México, es claro que todo el edificio de la legalidad nacional está afectado. 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 completa de que los mecanismos y procedimientos democráticos equitativos decidirán las contiendas; tampoco hay fundamento para pensar en la transformación de la economía, ni para modificar las relaciones tan asimétricas entre sociedad y gobierno. Sobre este último punto, cabe decir que en México, en términos políticos y jurídicos, es inexistente o inaplicable la rendición de cuentas de los funcionarios y gobernantes a los ciudadanos.

Si bien algunos piensan que reformar instituciones no resuelve nada, las consideraciones anteriores llevan a la conclusión de que es indispensable modificar el entramado institucional. La llamada teoría de las transiciones a la democracia, al igual que el nuevo institucionalismo, subraya la importancia de llevar a cabo reformas jurídicas y políticas en la organización del poder para modificar comportamientos individuales y sociales, tanto de carácter político como 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, donde las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones; a su vez, los individuos y organizaciones transforman las relaciones institucionales.⁴

La sociedad mexicana y los actores políticos de oposición, así como algunos del gobierno, demandan la transformación democrática de las actuales reglas políticas, tanto *escritas* como *no escritas* del sistema político mexicano. Esta transformación o transición a la democracia incluye, necesariamente, la modificación de las principales reglas jurídico-políticas del país. Es decir, una transición a la democracia auténtica en México implica una modificación sustancial de la actual Constitución política. Lo anterior porque el cambio del régimen político actual, *no democrático*, por uno *democrático*, supone una nueva organización del poder y no lo que se ha hecho hasta hoy en día: simples reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. Es muy común modificar y transformar aspectos aislados del sistema político, por ejemplo: el régimen de separación de poderes, las reglas del funcionamiento del Poder Ejecutivo, la estructura y composición del Poder Legislativo, el sistema electoral, el régimen de partidos, el mecanismo controlador de la constitucionalidad, etcétera; se olvida que un régimen político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas o interrelacionadas como las de un mecanismo de

relojería; cada institución del régimen o cada parte del mismo influye y se nutre de las demás partes del sistema. Por tanto, lo que debe ser evaluado es todo el conjunto del sistema político, desde el punto de vista de su correspondencia con la legitimidad democrática y con la funcionalidad que exigen las nuevas condiciones socioeconómicas del país.

La reforma del Estado implica, pues, el diseño o rediseño de las instituciones jurídicas y políticas nacionales. No es gratuito ni inocente insistir en un nuevo orden constitucional. Si el actual no se modifica por otro más estable, eficiente y justo, el ascenso al poder de un partido distinto al que actualmente domina, poco significa en términos de las reglas del juego político realmente democráticas.

Esta nueva posición del Estado (institucionalista), al no considerarse subordinada íntegramente a la economía, nos lleva a pensar en que debemos promover elecciones constitucionales e institucionales que favorezcan la futura organización política del país, que a todas luces debe ser democrática. Ciertamente, los regímenes políticos constitucionales no se crean *ex novo*, ni por generación espontánea, pero, después de una transición a la democracia, si es que ésta ocurre, la nueva morfología constitucional y jurídica debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen; además, debe ser sustancial para que no quede duda de que se modificaron las relaciones de poder entre los actores políticos y entre éstos y los ciudadanos.

Las reflexiones expuestas implican lo siguiente:

a) La política debe ser en nuestro país el elemento central. Lo económico y lo social debe ser redefinido en función de lo político e institucional.

b) Es indispensable desarrollar una cultura de la relevancia constitucional que impida las reglas *no escritas* y redefina los grandes problemas nacionales en torno al marco jurídico y constitucional. Por eso es tan importante que una nueva Constitución sea el símbolo de una era distinta y de una nueva generación, en la que la mayoría de los actores políticos y sociales se reconozcan y por ello la consideren suya.

c) Es esencial tener en cuenta que la elección de un diseño constitucional o institucional sobre otro produce consecuencias reales en la vida política y social. No debe perderse de vista que 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 políticos. En la economía, algunos diseños institucionales pueden acelerar o retrasar el desarrollo y la eficiencia.

d) No debe olvidarse también que las instituciones a definir y que conformarán el nuevo orden constitucional, además de que afectarán la legitimidad democrática de las instituciones y de la vida política, estarán relacionadas inevitablemente con la gobernabilidad del sistema. Por ello, el nuevo andamiaje debe propiciar la democracia pero también el adecuado funcionamiento y estabilidad que requiere el sistema político.

Desde mi punto de vista, debemos acercarnos a modelos democráticos decididos por consenso más que por la opinión de

⁴ Ver al respecto James G. March y Johan P. Olsen, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", en *Zona Abierta*, Madrid, 1993, pp. 63-64.

la mayoría, para evitar la afectación o el debilitamiento de las minorías políticas. Un modelo democrático de consenso toma en cuenta a las minorías, a las etnias y a las regiones. En cambio un modelo de mayoría tiende a ser centralista, favorecer desmesuradamente a los grupos mayoritarios y no preocuparse por las diversidades étnicas o nacionales del país. México, por ser un país heterogéneo, multicultural y pluriétnico, demanda un sistema político y jurídico que dé cuenta de esta diversidad. Las instituciones, por lo mismo, deben referirse a un país desigual, dividido socioeconómica y regionalmente. Por tanto, nuestra nación no puede pensarse en términos centralistas, debe imaginarse y proyectarse al futuro como un Estado federal, en teoría y práctica; como un Estado de profunda vida local y municipal, y básicamente como un país dividido en regiones.⁵

Tomando como base este modelo consensual de democracia presento algunas sugerencias para el arreglo y diseño institucional del futuro inmediato:

1. Mecanismos más parlamentarios que presidencialistas de gobierno. Esto implica más facultades al poder Legislativo, más instrumentos de control de éste sobre el Ejecutivo, y una modificación sustancial tanto de la Constitución como de la ley secundaria para preservar la independencia del Legislativo respecto del Ejecutivo. Hacen falta comisiones de investigación para cualquier asunto de interés social y, también, que el Legislativo censure políticamente a los principales funcionarios del Estado, así como que intervenga preponderantemente en la designación de titulares de órganos autónomos, semiautónomos o de especial relevancia política.

2. Un Poder Judicial instruido e independiente del Ejecutivo, lo que exige: la auténtica carrera judicial; un presupuesto autónomo; la homologación en cuanto a garantías, derechos y condiciones entre el Poder Judicial local y el federal; perfeccionamiento de los mecanismos que establecen las garantías judiciales, para que todos los jueces, sin distinción —locales, federales, municipales o de paz—, los disfruten; y, concentrar en el Poder Judicial los distintos tribunales que actualmente funcionan con una relativa autonomía pero en el ámbito del Ejecutivo: laborales, agrarios, administrativos, etcétera.

3. Un Tribunal Constitucional con atribuciones para declarar inconstitucional con efectos generales, cualquier tipo de ley si así se requiere; que legitime que cualquier ciudadano pueda interponer el recurso de inconstitucionalidad y, al mismo tiempo, que esta institución se encuentre al margen del Poder Judicial para que la Suprema Corte sea solamente un tribunal de casación o de última instancia de la jurisdicción ordinaria.

4. Un desarrollo del federalismo que construya las instituciones y los niveles de gobierno del país de abajo hacia arriba, es decir, que atribuya al municipio mayores derechos y facultades para el manejo de su hacienda y la regulación legal local; que al constituir sus órganos busque que en éstos estén representados

equitativamente grupos y sectores sociales. El actual régimen de distribución de competencias entre la federación, estados y municipios debe modificarse, así como el sistema de coordinación fiscal vigente, para que los recursos se concentren preferentemente en los municipios, después en los estados, y de manera menos importante en la federación.

5. Órganos constitucionales autónomos que fiscalicen la actividad del poder público y que tengan competencias específicas en determinadas áreas con total independencia del Poder Ejecutivo. Estos órganos serían el electoral, el fiscal general del Estado, el revisor de las cuentas públicas, el *ombudsman* y el Banco Central.

6. Regulación de los mecanismos de democracia directa, tanto en los ámbitos federal y estatal como en el municipal.

7. Protección reforzada de los derechos políticos, principalmente de los electorales, garantizados constitucionalmente.

8. Marcos jurídicos que regulen los derechos de las etnias y nacionalidades, y su armonización con el derecho estatal.⁶

9. Legislación específica que determine las reglas que deben de seguir los partidos políticos en su organización y procedimientos para que funcionen democráticamente. Asimismo, mejores normas que establezcan la igualdad de oportunidades entre ellos y perfeccionen el actual sistema de financiamiento.

10. Profesionalización de la administración pública por medio de la implantación del servicio civil de carrera.

11. Un marco jurídico constitucional y secundario para los medios de comunicación que entre otras cosas establezca: nuevas relaciones entre el gobierno y los medios, nuevo sistema de concesiones y permisos, códigos éticos para los informadores y regulación del derecho de rectificación.⁷

Las sugerencias que se han mencionado no corresponden, evidentemente, a todos los asuntos pendientes para llevar a cabo una reforma del Estado integral (es claro que faltan las electorales). Lo importante es que se sepa que las instituciones y su diseño tendrán un peso indudable en el futuro de México, principalmente en cuanto a su desarrollo político. También es oportuno advertir que la reforma del Estado por venir, no es el producto de actos voluntaristas del poder establecido sino que será el resultado de un esfuerzo compartido por muchos actores y sectores de la sociedad política y civil; y, en todo caso, la realización de esta reforma como ya se mencionó, implica que se lleve a cabo la transición a la democracia. La reforma del Estado, si es que se realiza, será solamente una etapa —aunque importante y casi terminal— de la transición; aún se precisará de procesos de consolidación y de estabilización democrática a partir de las nuevas instituciones; además, las generaciones futuras pueden modificar en cualquier momento el pacto político y social alcanzado pues ése es su derecho. ♦

⁶ Los puntos que se proponen para la modificación institucional, que corresponden básicamente al ámbito federal, deben comprender también los ámbitos estatal y municipal con sus correspondientes adecuaciones.

⁷ Ver otros puntos en: "Agenda para la Reforma Política y del Estado", en *El Nacional*, 16 de mayo de 1995, secc. País, p. 7.

⁵ Ver al respecto Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987.