

La construcción de la institucionalidad democrática¹

◆
JAIME CÁRDENAS

I. La importancia de las instituciones y las reglas del juego político

Se construyen instituciones democráticas en periodos de transición a la democracia, o también en democracias consolidadas cuya finalidad es profundizar (reconocer, proteger, garantizar) derechos humanos y establecer mecanismos para que los gobernantes rindan cuentas y actúen responsablemente, los poderes se mantengan en equilibrio, etcétera. Con las instituciones democráticas se pretende desarrollar o lograr la realización de la democracia, esto es la competencia entre los partidos en igualdad de oportunidades, las elecciones como método para dirimir la integración de los poderes, los derechos humanos para justificar y caracterizar al Estado de derecho.

Vivimos en una transición inacabada, que es parte de los procesos de cambio democrático conocidos por el mundo en una tercera ola democratizadora iniciada a mediados de los años setentas con las transiciones de Europa del Sur, proseguida con las de América del Sur en la década de los ochentas y prolongada con las transiciones de Europa del Este a finales de los ochentas y principios de los noventas del siglo pasado.² México, aunque forma parte

de ese cambio geopolítico, no ha concluido su proceso y mucho menos lo ha consolidado, porque no ha construido el entramado institucional que exige una democracia. Podrá haber otros factores que inhiban la consolidación de la democracia en nuestro país, como la desigualdad socioeconómica, la carencia de una cultura cívica a la altura de las circunstancias, el subdesarrollo y las diferencias interregionales, pero el fundamental para desencadenar la transformación política es evidentemente el marco jurídico e institucional. Sin una base normativa e institucional adecuada, los procesos de cambio se retrasarán o el mismo proceso podría involucionar ante el desencanto de los actores políticos y sociales, que hipotéticamente buscarán otras alternativas.

Las instituciones no son simple reflejo de la economía o de la sociedad, pues impera 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, y, a su vez, los individuos y organizaciones transforman las relaciones institucionales. El cambio de régimen político supone una nueva organización del poder. El entramado institucional es un todo integrado, cuyas partes se interrelacionan entre sí tal como brillantemente lo expuso Carlos 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 sis-

¹ Este trabajo recoge una serie de planteamientos que expuse antes en las obras *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994, 214 pp.; *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, 299 pp.; "Hacia una Constitución normativa", en *Significado actual de la Constitución*, UNAM, México, 1998, pp. 93-118, y "Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, UNAM, México, 1999, pp. 53-84.

² Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

tema 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 controlador 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.³

Del adecuado diseño y de las posibilidades que éste brinda para la estabilidad, funcionalidad, eficacia y justicia del sistema político dependen el éxito de la transición y su posterior consolidación. Si el actual no se modifica por otro más estable, eficiente y justo, la alternancia de partidos en el poder, por sí sola, no puede significar mucho en términos de las reglas del juego político para la democracia.

II. Lo que se requiere para el cambio institucional

Plantear cambios profundos del entramado institucional exige no sólo una evaluación teórica de carácter académico sobre la conveniencia de unas instituciones respecto a otras en términos de legitimidad democrática y gobernabilidad política. Previamente necesitamos saber si se cumplen algunos datos de la realidad como los siguientes: si los actores políticos y sociales son conscientes de la necesidad del cambio y de la importancia de las instituciones para lograrlo, y si hay el suficiente consenso político-social para transformar las instituciones.

Las variables anteriores forman parte de las características y de los escenarios de la transición democrática. Si la transición ha sido pactada, será posible acordar las nuevas instituciones con dificultades no extremas. Si, por el contrario, la transición se lleva a cabo en escenarios continuos de apertura y repliegue, y no existen los acuerdos mínimos sobre las futuras reglas del juego político, las posibilidades de modificación institucional serán escasas.

¿Qué consenso? ¿Quiénes son los responsables del mismo? Éstas son preguntas que se deben contestar antes de abordar cuestiones de ingeniería institucional. La primera interrogante implica saber si se trata de un consenso

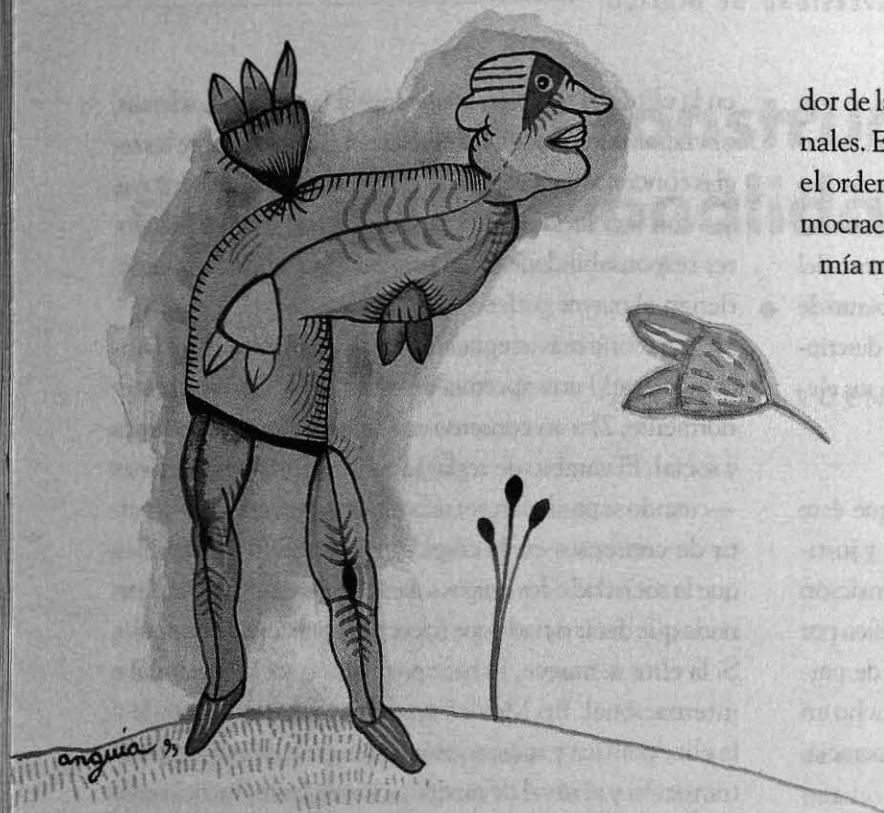
en la elite o si también comprende a la sociedad, además, obviamente, de medir los niveles del consenso sobre las reglas concretas para generar el cambio. La segunda tiene que ver con la correlación de fuerzas políticas y con las mayores responsabilidades para generar el cambio de quienes tienen el mayor poder.

La teoría más aceptada de la transición se refiere básicamente a 1) una apertura decidida desde arriba y, posteriormente, 2) a un consenso en la elite política, económica y social. El cambio de reglas se acelera en las transiciones —cuando se producen por reforma y no por ruptura— a partir de consensos en la cúspide política. Ello no significa que la sociedad o los grupos sociales organizados no tengan nada que decir o nada que hacer para presionar el cambio. Si la elite se mueve, lo hace por presión social nacional e internacional. En México tendríamos que preguntarle a la elite política y socioeconómica su postura respecto a la transición y al nivel de modificación de las reglas del juego político. Si la elite no está convencida del cambio institucional y no hay la suficiente presión social, no habrá condiciones pacíficas para los cambios institucionales.

La correlación de fuerzas entre los partidos políticos también es un factor de cambio institucional. En los últimos años, en México, hemos observado que, en las entidades federativas donde hay una competencia político-electoral más equilibrada, surgen condiciones favorables para modificar reglas e instituciones en los ámbitos constitucional, electoral y legislativo, con el propósito de representar adecuadamente a las fuerzas políticas y facilitar el funcionamiento de los mecanismos constitucionales de equilibrio y cooperación entre poderes y niveles de gobierno. En el plano federal también se produce el mismo fenómeno y ello nos indica la importancia que han revestido en nuestro país los nuevos escenarios de participación y representación político-electoral, sobre todo cuando el sistema de partidos se caracteriza por su mayor pluralismo. En otras palabras, la competencia electoral real incentiva los cambios institucionales que los actores políticos consideraban necesarios para la realización democrática y la gobernabilidad de las instituciones.

Pese a la importancia de la competencia electoral y el mayor pluralismo político, gran parte de la responsabilidad para impulsar los cambios reside en los herederos del antiguo régimen. Ellos aún controlan amplios resortes de poder, y con sus percepciones pueden ayudar a actualizar el cambio, a retrasarlo o nulificarlo. En cualquier esquema de creación institucional para la democracia, los refor-

³ Carlos Santiago Nino, *Fundamento de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Ashea, Buenos Aires, 1992, p. 503.



Ricardo Anguía

madores del antiguo régimen que legítimamente tienen el derecho de propugnar su interés político deben ser capaces de advertir, en aras de lograr su conveniencia política, los cambios institucionales que se requieren ante la nueva correlación de fuerzas para hacer gobernable democráticamente el país. Si no son capaces de advertirlo o si retrasan intencionalmente la modificación institucional para evitar el consenso, serán responsables de los escenarios rupturistas que podrían producirse. Por ello, su compromiso es mayor desde cualquier punto de vista y empieza por la conservación de la estabilidad política.

III. Una parte del debate: la nueva Constitución

La polémica sobre el diseño institucional se ha centrado durante años en la necesidad de una nueva Constitución, entre otras razones porque el divorcio entre la práctica política o social y la legalidad no es consecuencia sólo de la incultura democrática, sino también de las insuficiencias de la legalidad vigente para obligar al acatamiento de las normas, de la debilidad de los instrumentos de control y reforzamiento institucional. El aspecto central es que no hemos construido un régimen de legalidad que nos obligue jurídica y moralmente a cumplirlo, y para alcanzarlo requerimos de una relevancia constitucional que sea el indica-

dor de la validez de todas las normas e instituciones nacionales. En México no hay pleno Estado de derecho porque el orden normativo vigente no garantiza a cabalidad la democracia, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y los derechos humanos.

La Constitución de 1917 no es adecuada para las nuevas circunstancias sociales, económicas y políticas, por los siguientes motivos:

1. La diseñó Carranza para fortalecer el Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo y Judicial.
2. Se redactó para hacer prevalecer a la Federación sobre los estados y municipios, y las reformas constitucionales impuestas a partir de 1928 han acentuado esa finalidad.
3. Concibe al país como una sociedad homogénea y la realidad brinda cada día pruebas de lo contrario: marginación, clasismo, racismo, explotación de indígenas, subordinación de la mujer al hombre, escamoteo de los derechos de la niñez.
4. No previó, por la fecha de su promulgación y por las características del régimen político surgido a partir de 1929, los avances del constitucionalismo de la segunda posguerra: a) tribunales constitucionales, b) instrumentos constitucionales amplios y accesibles para garantizar plenamente el cumplimiento de la Carta Magna, c) nuevos derechos humanos o ampliación de los tradicionales para evitar o reducir los déficit de legitimidad del Estado, d) mecanismos de colaboración en plano de igualdad entre los poderes y los órganos, e) métodos de interpretación y costumbres judiciales orientados a que la Constitución sea normativa y no semántica o nominal, f) garantías jurídicas para la plena realización los derechos sociales y g) mecanismos de democracia semidirecta.
5. No dice nada acerca de los problemas de nuestro tiempo: multiculturalismo, sociedad pluriétnica, globalidad, nuevas relaciones sociedad civil-clase política, bases constitucionales para contar con medios de comunicación democráticos y modernos, fundamentos para las políticas de género, mecanismos de respeto y de voz de las minorías, desarrollo sustentable, etcétera.
6. No contribuye, por la forma en que se diseñó —con un predominio excesivo del Ejecutivo— a la funcionalidad entre los poderes y a la gobernabilidad, como lo prueban las dificultades para aprobar el presupuesto y formar comisiones que investiguen la administración pública centralizada, la exclusión del legislativo de la planeación y de-

finición de las políticas públicas, los escollos para obligar a funcionarios y gobernantes a rendir cuentas, la impunidad presidencial, los conflictos debidos al ejercicio de los distintos tipos de veto (total, parcial, de bolsillo), etcétera.

7. La economía de mercado y la estabilidad política exigen un marco constitucional inédito, un nuevo pacto social, político y económico que dé certidumbre a todos, no excluya más a las minorías, permita redistribuir la riqueza, genere transparencia, imponga rendición de cuentas y aliente la discusión pública de los asuntos.

8. Como lo han señalado diversos autores, entre ellos Linz, Valenzuela y Mainwaring,⁴ bastaría que el Ejecutivo en turno no tuviese mayoría en el Congreso para que se produjera el bloqueo constitucional, lo que no sería improbable en México, considerando nuestro actual sistema de partidos y la pluralidad política alcanzada.

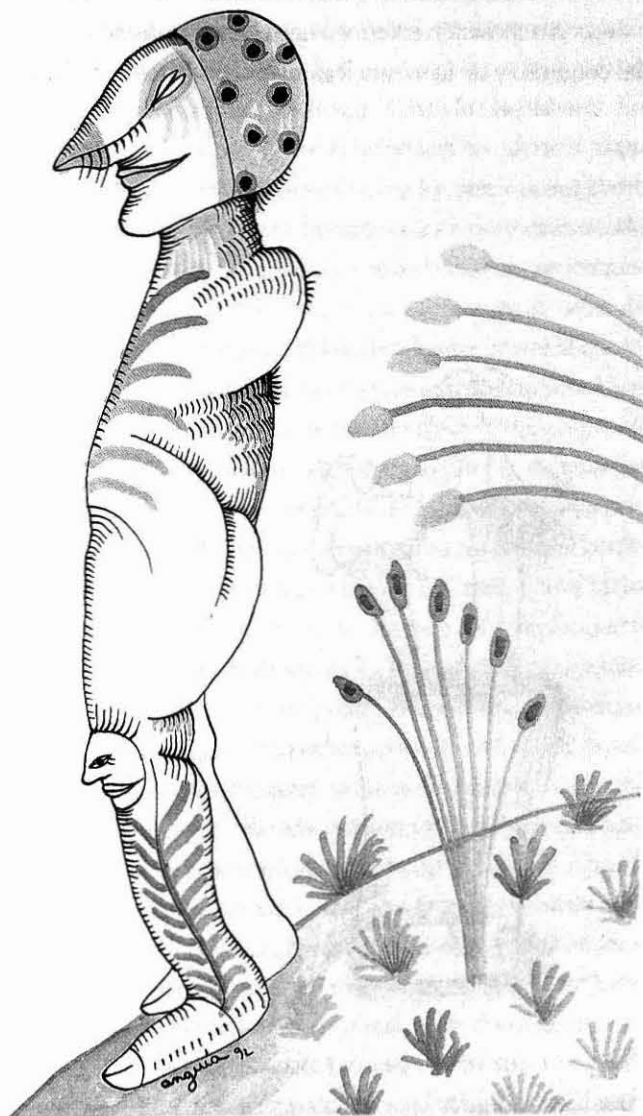
9. Finalmente, es obvio que, al haberse modificado en el plano fáctico las características institucionales y políticas del antiguo régimen, se requieren otras reglas e instituciones.⁵

Los argumentos contra la nueva Constitución son de tipo jurídico y político. Los jurídicos se centran principalmente en la falta de un procedimiento señalado en la propia Constitución para elaborar otra nueva. Este razonamiento se esfuma al examinar la historia constitucional mexicana, pues los procesos constituyentes, sobre todo el de 1917, hicieron caso omiso del procedimiento de reformas parciales previsto en la Constitución de 1857, y, así, el poder constituyente de 1916-1917, como tal, expidió la nueva Carta Magna. También se refuta ese argumento al analizar la naturaleza de los poderes constituyentes, que no se fundan en ningún poder jurídico previo y son, como afirman los teóricos, causa no causada. Como señala Alessandro Pace, el respeto a las normas vigentes previas a una nueva Constitución tiene la sola tarea de facilitar la legitimidad del nuevo

orden constitucional y no la de obsequiar al viejo.⁶ Se trataría, en pocas palabras, de encontrar el procedimiento democrático y jurídico que permita legitimar de manera profunda la nueva Carta Magna, y ese método no es otro que el de la apelación a la soberanía popular. El pueblo participaría en el proceso constituyente de acuerdo con el artículo 39 constitucional vigente, y, al mismo tiempo, se recurriría a un procedimiento más riguroso que el consignado por el artículo 135 para aprobar definitivamente la nueva Constitución. Esta propuesta pretende hacerse cargo de las siguientes cuestiones:

1) El Poder Constituyente es en última instancia un poder fáctico, aunque, a diferencia de lo que ocurre en el pasado constitucional de México, tendría un origen demo-

⁶ Alessandro Pace, "La instauración de una nueva Constitución", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 97, 1997, p. 11.



Ricardo Anguía

⁴ Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism" y "The Virtues of Parliamentary" en *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, documento de trabajo 144, septiembre de 1990. El parlamentarismo, por su parte, presenta las siguientes ventajas: brinda flexibilidad, ofrece soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo, no produce la parálisis del Legislativo o los *impasses* entre los poderes (*deadlock*), fortalece el sistema de partidos, favorece los juegos de suma positiva, constituye un modelo diseñado para la cooperación política, es eficiente en términos de legitimidad moral y, finalmente, genera estabilidad política.

⁵ México se caracterizó en el pasado como un régimen autoritario, de sistema presidencialista y con un partido hegemónico. Su sistema político se consideró incluyente, corporativo, estatista y populista.

crático apoyado en la soberanía popular, a la que el actual artículo 39 reserva pleno reconocimiento constitucional.

2) La actuación del Poder Constituyente estaría legitimada por el pueblo a través de un referéndum previo—ello implicaría la reforma del artículo 39 para establecer, además de los métodos de democracia representativa, las figuras de democracia semidirecta— usado para preguntarle si desea una nueva Constitución, y de un referéndum posterior a la elaboración de la nueva Carta Magna, una vez que ésta regulara un procedimiento de reforma más reforzado que el actual.

3) La legitimidad plena sólo se obtendría con la eficacia de la nueva Constitución, es decir al observarla y cumplirla los ciudadanos y las autoridades, y al cobrar así pleno carácter normativo.

Además de la legitimidad democrática que propiciaría la participación de los ciudadanos en un referéndum previo y otro posterior, habría continuidad entre los ordenamientos. La nueva Constitución no sería el resultado de una revolución, una imposición exterior o una maniobra de facto, sino del consenso y de la misma legalidad constitucional. Tam-

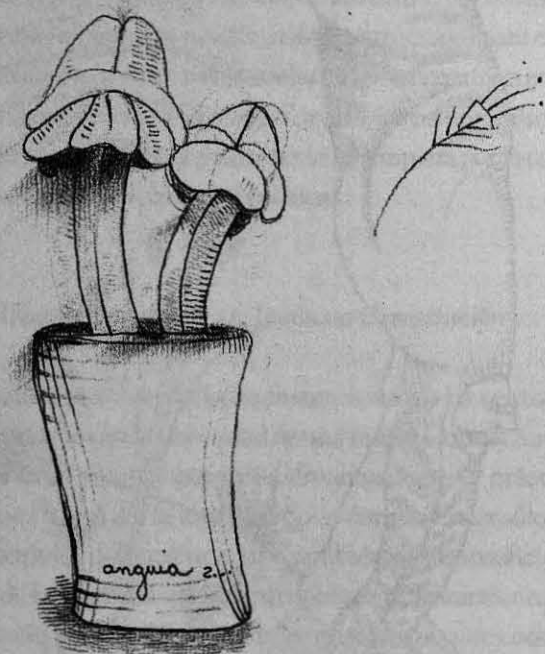
poco sería el producto de un subterfugio basado en la aplicación del artículo 135 constitucional, como algunos proponen erróneamente, sino de un método que, a semejanza de otros usados en las transiciones democráticas, permitirá una ruptura de contenidos mediante una reforma pacífica y plenamente respetuosa de la soberanía popular.

Entre los argumentos políticos se cuenta la falta de consenso, que, como ya se indicó, puede superarse mediante el cambio en la correlación de las fuerzas políticas, la responsabilidad de las elites y la percepción de éstas acerca de los cambios institucionales. Se suele aducir también que los problemas sociales y económicos no se resuelven mediante cambios institucionales, lo cual es totalmente cierto, aunque, como lo ha enseñado la teoría institucionalista, en voz de autores como Douglas North⁷ o Amartya Sen, no es posible el desarrollo económico y social sin un entramado institucional que prohíba el Estado de derecho y la democracia.

Según otro argumento político, un congreso constituyente dividiría a la sociedad. Es, como puede advertirse, una cuestión de percepciones. Mi punto de vista es que la actual situación ahonda y acrecienta más las diferencias porque se carece del pacto social necesario para restaurar heridas y detener la desarticulación social.

IV. Reflexión final

La nueva Constitución no está ciertamente en un horizonte próximo, aunque pienso que no es tan lejano. De producirse aquélla, debemos empeñarnos en que los cambios constitucionales no sean sólo de contenidos y procedimientos normativos. Tenemos que proponernos construir una cultura jurídica y política que vea en el texto constitucional no sólo un documento político, sino un texto normativo directamente aplicable y vinculante para todas las autoridades y ciudadanos. Un texto normativo que sirva como instrumento para cuestionar cualquier política de Estado y que sea el primer referente para determinar la validez de las normas jurídicas y de las instituciones. Un texto normativo, en suma, que resulte útil para conducir todo tipo de litigios jurídicos mediante la interpretación de tribunales y autoridades. Pienso que sólo de esta manera lograremos concluir la transición y consolidar la democracia. ♦



Ricardo Anguía

⁷ Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993. Amartya Sen, "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", en *Revista Etcétera*, México, núm. 3, febrero de 1993.