



Consolidación democrática y reforma institucional en México

Democratic Consolidation and Mexico Institutional Reform

Diego Valadés*

Sumario:

- I. Consideraciones preliminares
- II. Una reforma institucional para consolidar la democracia
- III. La iniciativa presidencial de 2009
- IV. Consideraciones finales

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recibido: 13 de junio de 2011

Aceptado: 1 de julio de 2011

Resumen:

El autor afirma en su contribución que la reforma institucional representa el eslabón faltante dentro del proceso de cambio político de México en su ruta de consolidación democrática. Para ahondar en esta posición, el autor toma como referencia, la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente de la República en diciembre de 2009; al efecto, analiza, contextualiza y critica el documento, para concluir que es la primera propuesta de gran calado desde que comenzó la transición democrática en 1977, enviada al Congreso sin un acuerdo previo entre las fuerzas políticas, que sus ofrecimientos resultan disfuncionales, desde la perspectiva de un Estado constitucional, pero que se encuentra bien construida para los propósitos encubiertos que persigue: aunar el poder presidencial, disminuir el poder del Congreso, reforzar la irresponsabilidad política de los gobernantes, erosionar el pluralismo político, comprimir las opciones de representación política y facilitar los acuerdos cupulares.

Abstract:

In his contribution, the author states that, within the context of the political change process, institutional reform represents the missing link on Mexico's road towards democratic consolidation. Delving into this position, the author examines the constitutional reform initiative presented by the President in December 2009. The document is placed within proper context and analyzed with a critical view. The author concludes that despite being the first ambitious proposal since the beginning of the democratic transition in 1977, the initiative was sent to Congress without a previous agreement between political forces and containing dysfunctional proposals from the perspective of a constitutional state. By contrast, the document was well designed to pursue covert purposes, namely: raising presidential power, diminishing the power of Congress, reinforcing lack of political responsibility of government leaders, eroding political pluralism, reducing political representation options as well as facilitating agreements within a reduced number of political leaders.

Palabras clave: iniciativa presidencial, Estado constitucional, reforma institucional, democracia, representación.

Descriptors: presidential initiative, constitutional state, institutional reform, democracy and representation.

I. Consideraciones preliminares

Al examinar en qué punto se encuentra cada uno de los países de América Latina después de dos siglos de haber comenzado la construcción del Estado constitucional, se puede registrar una línea progresiva en cuanto a la adopción y consolidación de instituciones relacionadas con los derechos fundamentales y con sus respectivas garantías. La lucha por las libertades, por la justicia y por la equidad acompañó desde su origen los movimientos de independencia en todo el continente.

En el orden de los derechos fundamentales, las colonias españolas en América marcaron una ruta más radical que las colonias anglosajonas y francesas. El signo más evidente está representado por la extinción de la esclavitud. Las instituciones constitucionales derivadas de las tres grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII: la inglesa, la norteamericana y la francesa, representan otros tantos paradigmas, pero ninguna de ellas consideró como parte de la humanidad a los varios millones de esclavos entonces existentes. Haber puesto la esclavitud en el debate es una aportación de la revolución independentista latinoamericana.

Sin embargo, el rezago latinoamericano se produjo en otra área: en la política. No se advirtió que la ausencia de instituciones políticas, democráticas y republicanas representaría una limitación para el ejercicio de los derechos fundamentales, y que si bien la esclavitud quedaba abolida, la concentración del poder político y la desigualdad económica y cultural generarían otras variantes de trabajo servil y de sometimiento social. Se produjo entonces un efecto inverso: las sociedades esclavistas pero con instituciones políticas abiertas consiguieron superar las formas de exclusión, mientras que las sociedades igualitaristas pero con instituciones políticas cerradas produjeron nuevas formas de marginalidad, que en cierta medida perduran.

La contradicción se acentuó cuando algunas sociedades políticas latinoamericanas confundieron los instrumentos de la democracia electoral con los de la democracia institucional, y supusieron que la democracia consistía sólo en elegir con libertad a los gobernantes, sin importar que los elegidos asumieran y ejercieran un poder sin control ni responsabilidad. En la fase más reciente del desarrollo constitucional hemisférico, esta omisión se ha venido corrigiendo con diferentes grados de éxito. Sin embargo, no ha sido el caso de México.

En México existe una sociedad moderna regida por un Estado arcaico. Las consecuencias de esta contradicción se pagan con pobreza, injusticia y violencia. A lo largo de las últimas dos décadas se ha insistido, sin éxito, en la reforma del Estado. El diferimiento sistemático tuvo la ventaja relativa de facilitar a los gobernantes el ejercicio concentrado del poder, pero implicó la desventaja de acumular tensiones que hoy privan al sistema mexicano de medios para discutir y adoptar políticas de Estado, para generar liderazgos democráticos y para satisfacer las demandas sociales de bienestar, seguridad y desarrollo. Perpetuar esta situación es alimentar el escepticismo colectivo y consolidar la medianía generalizada que impera.

La reforma del Estado, sin embargo, no es una demanda popular; casi nunca lo ha sido. La formación de las instituciones y su desarrollo por lo general han correspondido a las dirigencias políticas; es lo que las justifica y legitima.

Las instituciones no mueren, pero sí envejecen. La disyuntiva institucional de México es clara: reformarse o seguir decayendo. Nuestra institucionalidad letárgica produce anomia porque hay falta de relación entre las expectativas sociales y la actuación efectiva de las instituciones.

A partir de la primera reforma a la Constitución de Querétaro, el proceso de cambios en materia política tuvo tres grandes vertientes: la primera (de 1921 a 1946) consistió en la concentración del poder (ampliación del periodo presidencial; centralización de facultades en materia educativa, laboral y del gobierno de la ciudad de México; no reelección de legisladores; control electoral); la segunda (de 1948 a 1972) se orientó a la legitimación del poder hegemónico (sufragio femenino y juvenil; participación de las fuerzas opositoras en el Congreso), y la tercera (de 1977 a 2007) auspició la democratización del sistema electoral. Es evidente que falta un cuarto peldaño: la democracia institucional, que consiste en sumar a las libertades públicas las responsabilidades políticas.

II. Una reforma institucional para consolidar la democracia

La cuestión política de nuestro tiempo tiene como ejes las libertades públicas y las responsabilidades políticas. Las primeras se traducen,

entre otros aspectos, en los medios que garantizan la emisión libre, autónoma, secreta, informada, periódica y eficaz del sufragio. En este caso, la libertad significa la ausencia de coacción física para emitir el voto y la autonomía se traduce en la ausencia de coacción psicológica para condicionar las preferencias electorales de los ciudadanos. Este último aspecto está inconcluso.¹

Las responsabilidades políticas son las que identifican a los sistemas democráticos contemporáneos. La irresponsabilidad política de los gobernantes denota un ejercicio patrimonial del poder. Las libertades democráticas de un sistema electoral pueden ser aprovechadas, en estas condiciones, para conferir legitimidad a los gobernantes autoritarios. El fenómeno de la irresponsabilidad política de los gobernantes, otrora muy extendido, es excepcional en el constitucionalismo actual. En una relación de tres grupos de países, que corresponde a los 20 más poblados, a los 20 más extendidos y a los 20 más ricos del orbe, sólo 9 carecen de instrumentos de responsabilidad política: Arabia Saudita, Bangladesh, China, Etiopía, Indonesia, Libia, Mongolia, Sudán y México. Si practicamos la comparación entre los 35 países de América, esos instrumentos faltan sólo en Cuba y en México.

III. La iniciativa presidencial de 2009

En diciembre de 2009, el presidente de México envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales que comprendió los siguientes aspectos: 1) la elección consecutiva de legisladores y de miembros de los ayuntamientos, con un límite máximo de doce años consecutivos en el cargo; 2) la reducción del número de integrantes del Congreso, modificando los principios para la integración del Senado; 3) el principio de mayoría absoluta en la elección del presidente, incluyendo la segunda vuelta electoral; 4) el aumento del porcentaje que un partido político nacional conserve su registro, del 2 al 4% de la votación nacional; 5) las candidaturas independientes en todos los cargos de elec-

¹ En mi ensayo “La reforma institucional en México: una perspectiva”, desarrollo este tema con amplitud y menciono con detalle diversas propuestas para la renovación de las instituciones nacionales. Galeana, Patricia (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Senado de la República-Siglo XXI Editores, 2010, pp. 351 y ss.

ción popular; 6) la iniciativa ciudadana; 7) la atribución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de ley; 8) la iniciativa preferente del presidente de la República en materia legislativa y constitucional; 9) el veto parcial del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, y la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no sean superadas en el Congreso.

Para recuperar la institucionalidad existe una plétora de propuestas, algunas transformadas en iniciativas. La más conspicua, por ahora, es la presentada por el presidente de la República en diciembre de 2009. Dos aspectos de esta iniciativa resultan sorprendentes: se trata de la primera propuesta de gran calado en esta materia, desde que comenzó la transición democrática en 1977, que se envía al Congreso sin un acuerdo previo entre las fuerzas políticas. Después de tres décadas de experiencia en la construcción de consensos, se retornó al modelo autoritario.² El segundo factor llamativo consiste en lo disfuncional de las propuestas, desde la perspectiva de un Estado constitucional.

Ambas deficiencias pueden ser enmendadas por el Congreso. Por lo que respecta al primer problema, es posible convertir la iniciativa en el punto de partida de un acuerdo, mostrando así el talante democrático de los legisladores y de los partidos; en cuanto a la segunda cuestión, también es viable reorientar los objetivos de la reforma hacia metas democráticas y republicanas.

La democracia es un sistema de equilibrios entre los órganos del poder y entre éstos y la sociedad. El poder tiene facultades para imponer comportamientos ajenos, y la sociedad tiene libertades para rechazar los actos del poder que no se adecuen a la norma o que resulten arbitrarios. Por lo mismo, si el poder y la libertad estuvieran depositados en un mismo titular, se produciría cualquiera de dos fenómenos:

² Aunque el concepto de autoritarismo ha dado lugar a numerosos desarrollos doctrinarios, para los efectos de este texto he tenido presente el siguiente: “En la tipología de los sistemas políticos se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, centrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas”. Bobbio, Norberto, *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1983, p. 125. Michelangelo Bovero habla, a su vez, de la “autocracia electiva” como una paradoja que afecta a la democracia contemporánea. “La democracia y sus condiciones”, ponencia presentada en el Congreso Internacional “El constitucionalismo a dos siglos de su nacimiento en América Latina”, Puebla, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, febrero de 2010.

dictadura, si la libertad es un atributo del gobierno, o anarquía, si el poder es un derecho de la sociedad. En el caso mexicano existe una distorsión en tanto que el gobierno ejerce el poder sin que se le apliquen responsabilidades políticas.

En la actualidad, el poder mantiene márgenes amplios de discrecionalidad y en muchas ocasiones actúa de manera arbitraria; pero no puede conculcar las libertades en virtud de que la sociedad dispone de garantías jurisdiccionales y de derechos electorales. En contrapartida, la sociedad tampoco ejerce en total plenitud sus libertades porque no cuenta con instrumentos políticos para exigir un comportamiento responsable a sus gobernantes.

La iniciativa presidencial pasa por alto esas circunstancias. De aprobarse en sus términos, México seguiría ocupando un llamativo lugar entre los sistemas constitucionales más rezagados del planeta, en esta materia.

En cuanto al equilibrio entre los órganos del poder, resulta relevante la propuesta sobre la reducción del tamaño del Congreso.³ Al examinarla deben valorarse dos cuestiones: los costos de transacción, que se refieren a la concertación de acuerdos, y los costos de representación, referidos al número y a la calidad de quienes resulten elegidos. Las restricciones para la representación van en detrimento del número de corrientes políticas que participan en la toma de decisiones.

La máxima posibilidad de alcanzar acuerdos en una organización o en una comunidad se logra cuando la decisión la toma uno, y la mínima cuando la toman todos; en cambio la máxima participación se consigue cuando intervienen todos, y la mínima cuando lo hace uno. Se trata, por consiguiente, de vectores que se combinan de manera inversa.

³ La iniciativa de reformas constitucionales propone reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400, y la de Senadores de 128 a 96. Los textos relativos dicen así:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 240 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 160 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La elección deberá celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda. En los años en que concurra con la elección de Presidente de la República, la elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores. Cada entidad federativa estará representada por tres senadores que serán elegidos de conformidad con las siguientes bases y lo que disponga la ley.

Si lo que se privilegia es el acuerdo, una reforma es a favor de los gobernantes; si lo que se privilegia es la representación, una reforma es a favor de los gobernados. Puede aducirse, empero, que los acuerdos también contribuyen al bienestar de los gobernados, pero esto es cierto sólo cuando los gobernantes son responsables de sus decisiones ante los órganos de representación y cuando la representación es democrática. Por otra parte, la función de los órganos representativos no es sólo alcanzar acuerdos; la función más relevante de los sistemas representativos contemporáneos es ejercer controles políticos, y el poder está mejor controlado cuando el órgano facultado para ese menester es lo más plural posible.

También debe tenerse presente que en ningún congreso o parlamento las decisiones se discuten en sesiones plenarias. Cada grupo parlamentario debate internamente sus opciones y asume luego posiciones colectivas. La negociación posterior se produce en comités integrados por los representantes de esos grupos. La afirmación presidencial de que el menor número de legisladores facilita los acuerdos sólo será convincente para quienes desconozcan los procedimientos parlamentarios.

Otra forma de reforzar el predominio del presidente consiste en asociar la segunda vuelta de la elección presidencial con la configuración del Congreso.⁴ Se pretende que los umbrales de control político sean análogos a los que estuvieron presentes en el periodo de la hegemonía de partido. Así como en 1933 se suprimió la reelección de legisladores para evitar la implosión del partido dominante en gestación,

⁴ La coincidencia entre las elecciones presidenciales y las congresuales aparece en los artículos 52 (transcrito en la nota anterior) y el 56 de la propuesta. En lo que respecta a la segunda vuelta de la elección presidencial, la iniciativa incluye la siguiente adición constitucional:

Artículo 81. ...

Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga, la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.

ahora se buscan los instrumentos de sujeción congresual a través de la mecánica electoral y propagandística.

Con el mecanismo propuesto se propiciaría que los dos candidatos presidenciales que disputaran la segunda vuelta contribuyeran en forma decisiva a la integración del Congreso, con lo cual se construiría el predominio bipartidista en el sistema representativo. Se argumenta que con la reelección los legisladores se someterían al escrutinio de los electores, pero se omite que si bien hay electores que dividen su voto, los estudios de sociología electoral demuestran que los candidatos presidenciales tienen una poderosa influencia sobre la ciudadanía, sobre todo cuando consiguen que las opciones se polaricen entre dos contrincantes.

Las imágenes y los temas sobresalientes en una campaña sexenal estarían representados por las dos figuras que contendieran por la titularidad del poder más concentrado: la presidencia. Esta lucha difuminaría la presunta evaluación del comportamiento de los diputados y de los senadores que aspiraran a la reelección.

La primera vuelta presidencial atomizaría el voto en múltiples partidos, y la segunda lo concentraría sólo en dos. El sistema representativo quedaría demeritado y se correría el riesgo de trasladar las tensiones políticas de la asamblea a la calle. Lejos de fortalecer la vida institucional, se le añadirían obstáculos. En lugar de promover equilibrios constructivos entre los órganos del poder, se busca debilitar al sistema representativo.

Hay una interacción directa entre la reducción del Congreso y la disminución de los partidos que el presidente promueve. Se robustecerían los liderazgos hegemónicos en los partidos que intervinieran en la segunda vuelta para la elección presidencial y se rezagarían los partidos ausentes de ese proceso. Si a esto se sumara la elevación del porcentaje requerido para conservar el registro de los partidos, se tendría un estrechamiento de las opciones para los electores. Aquí habría que hacer consideraciones de sociología más que de política y de derecho, porque además de comprimir la participación política de las corrientes existentes en cada partido, los militantes y los simpatizantes de los partidos que desaparecieran tampoco encontrarían cabida fácil en las organizaciones que subsistieran y tendrían muy pocos estímulos para fundar otras nuevas.

¿Cómo se escogió la cifra mágica propuesta?, ¿por qué se estimó que es mejor reducir en 100 el número de diputados y no en 75 o en

150?, ¿se hizo algún estudio, que se mantiene en secreto, o no se hizo estudio alguno? Ambas cosas serían desconcertantes. No es sensato que cuestiones como ésta sean objeto de propuestas a la ligera. Suponer que nadie advertiría las trampas que encierra y exponer al país a una regresión autoritaria no abona a favor de la iniciativa presidencial.

La reforma promueve la concentración del poder y su ejercicio irresponsable. Es un diseño para reforzar el autoritarismo en México y para adicionar obstáculos al equilibrio y a la cooperación entre los órganos del poder.

En términos generales, las Constituciones contienen normas que confieren facultades, que imponen deberes y de organización de las instituciones. En este contexto, el veto parcial que se propone se inscribiría en el rubro de ampliación de las facultades presidenciales, con un significativo impacto en lo concerniente a la organización institucional. Ese veto parcial facultaría al presidente a publicar las partes no observadas. Empero, aunque se alude a que la ley sería publicada sin las partes observadas por el presidente, se dejaría pendiente a la polémica interpretativa sobre qué ocurriría con la cláusula derogatoria que contuviera la ley vetada parcialmente; la previsión anterior análoga a la observada ¿seguiría vigente?

Una posibilidad aún más inquietante consiste en que no habría límites para que el presidente vetara las obligaciones y promulgara sólo las facultades gubernamentales.⁵ Imagínese, por ejemplo, que el presidente hubiera vetado, en todo o en parte, el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.⁶ Ade-

⁵ La parte relevante del proyecto está redactada en estos términos:

Artículo 72.-...

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días hábiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido.

C. ...

En caso de no alcanzarse dicha mayoría en alguna de las Cámaras o si transcurridos veinte días hábiles no se efectuara la votación respectiva, el Ejecutivo promulgará y publicará el proyecto y, por tanto, tendrá el carácter de ley o decreto respecto de todos los artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos, que no hubieran sido observados por el Ejecutivo.

⁶ A manera de ilustración del caso, véanse algunas fracciones del referido precepto:

Artículo 50. Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

más, ante las eventuales omisiones legales generadas por la decisión presidencial no habría recurso jurisdiccional; aún no se desarrolla en México el control constitucional de las omisiones legislativas.

Para entender el sentido y el alcance de una reforma constitucional hay que contestar al menos las siguientes preguntas:

En cuanto a los gobernados: ¿ampliarán sus derechos?, ¿habrá más garantías para sus derechos? ¿mejorarán su bienestar?

En cuanto a los gobernantes: ¿tendrán más facultades?, ¿aumentará su ámbito de discrecionalidad?, ¿tendrán más responsabilidades?

En el caso de las propuestas hechas por el presidente es posible responder así:

Por lo que atañe a los gobernados: la reelección de los legisladores ampliaría facultades de los electores, en materia de control sobre los elegidos, si no estuviera asociada a las restricciones del sistema representativo y a la segunda vuelta en la elección presidencial.

La iniciativa ciudadana es sólo un paliativo para justificar las restricciones impuestas a los partidos y el privilegio de las iniciativas preferentes del presidente. Si se pensara de otra manera, habría que garantizar el trámite parlamentario de la iniciativa popular.

La experiencia indica que cuando hay receptividad, los legisladores hacen suyas las propuestas ciudadanas. Recuérdense, por ejemplo, las importantes reformas en materia de transparencia impulsadas por el

I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;

II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública;

XI. Las que hayan utilizado información privilegiada, proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y, por afinidad hasta el cuarto grado, o civil;

XII. Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación.

Grupo Oaxaca en 2001. En cambio la propuesta de reformas presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese mismo año sigue sin recibir atención. Ahora se plantea darle derecho de iniciativa a la Corte. En los estados ya tienen esa facultad los tribunales superiores y así sucede también en otros sistemas constitucionales. Hasta hace poco afirmé que ésta era una reforma aceptable, si bien por su importancia con relación a las necesidades de actualización institucional la consideré minúscula; sin embargo, después de un debate académico con Miguel Carbonell, advertí que sus argumentos eran más convincentes que los míos y cambié de opinión. Mi colega afirma, con abundancia de razones, que las normas que resultaran de una iniciativa de un tribunal constitucional pondrían en situación de desventaja a los juzgadores y que esto podría traducirse en una afectación para los justiciables. En estas condiciones lo que yo identificaba como un avance exiguo, en realidad implicaría un retroceso mayor.

Las candidaturas independientes aparentan ampliar los derechos de los ciudadanos pero en realidad encubrirían las elevadas posibilidades de manipulación electoral, los recursos oscuros en las elecciones, la creciente intervención de los grupos con poder financiero, el desprestigio de los partidos políticos y la menor capacidad del Congreso en el control político sobre el gobierno. Además de los candidatos de los partidos, podría haberlos con el apoyo subrepticio de organizaciones delictivas, de gobiernos extranjeros o de caciques convertidos en grandes electores, por ejemplo. De generalizarse este *modus operandi* en los estados, el sistema constitucional mexicano habrá entrado en una acelerada espiral de entropía.

En lo que respecta a los gobernantes: la reducción del Congreso y los obstáculos para los partidos con menor votación representarían una limitación para el sistema representativo y auspiciarían una mayor concentración del poder. Lo mismo sucedería con las facultades conferidas al presidente mediante la iniciativa preferente y el veto parcial, sin la contrapartida de alguna forma, siquiera tenue, de control político.

Como se puede apreciar, la iniciativa de reformas constitucionales en apariencia favorece a los gobernados pero oculta muchos mecanismos propiciatorios de un autoritarismo reforzado. En su larga exposición de motivos y en las normas propuestas, el presidente no hizo una sola alusión a la responsabilidad política de los gobernantes. La intangibilidad de los titulares del poder corresponde a la tradición del

absolutismo europeo, es decir, es una pervivencia del poder arcaico. Lejos de enmendar este anacronismo ajeno a una república moderna, la iniciativa tiende a vigorizarlo.

Ni siquiera la idea de ratificar al gabinete aparece en la iniciativa presidencial. La ratificación, por otra parte, es apenas una forma discreta de acercamiento a la responsabilidad política. Ratificar y otorgar confianza no son lo mismo, porque la ratificación no es revocable y la confianza sí. La ratificación, vigente en los sistemas presidenciales desde su origen, en 1787, ha sido soslayada de manera sistemática entre nosotros. Sin que se pueda decir que su adopción significaría un gran avance, sería preferible a la discrecionalidad presidencial imperante, que auspicia un régimen de amigos incompatible con la idea de República.

Las reformas parciales propuestas por el presidente de la República presentan riesgos que no pudieron pasar inadvertidos para los redactores.

Me detendré a examinar con mayor detenimiento uno de los aspectos que ilustran el tono de la iniciativa presidencial. La iniciativa preferente, que bien construida puede ofrecer ventajas en la relación entre el gobierno y el Congreso, también puede desfigurarse como una expresión hipertrófica del poder. Éste es el caso de la modalidad propuesta por el presidente en sus dos vertientes: una concernida con la legislación ordinaria y otra con la reforma constitucional. En cuanto a la primera, el proyecto de artículo 71 dice lo siguiente:

El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en comisión y votadas por el Pleno de ambas Cámaras antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario, éstas se considerarán aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal;⁷ con excepción de aquellas que tengan por objeto reformar o adicionar esta Constitución, caso en el cual se podrá convocar a referéndum, de conformidad con lo previsto en el artículo 135, Apartado B, de esta Constitución.

Por otra parte el artículo 135 tendría la siguiente adición:

⁷ En este artículo y en el que sigue, el énfasis es mío.

En el caso de las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el Ejecutivo Federal con carácter de preferente, el procedimiento de referéndum dispuesto por el artículo 71 de esta Constitución, se sujetará a las siguientes bases:

- a) Podrán ser sometidas a referéndum las iniciativas preferentes cuando no sean dictaminadas y votadas en ambas Cámaras antes de que concluya el periodo de sesiones correspondiente y siempre y cuando no se trate de materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.
- b) La convocatoria será hecha por el Instituto Federal Electoral, previa solicitud que haga el Presidente de la República dentro de los diez días hábiles posteriores a la conclusión del periodo correspondiente;
- c) La votación se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio del año correspondiente;
- d) Se reputarán aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos válidos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum y con más de la mitad de los votos válidos a favor en la mayoría de las entidades federativas;
- e) Para que los resultados del referéndum sean obligatorios es necesaria la participación del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;
- f) El Instituto Federal Electoral hará los cómputos de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, y
- g) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de las impugnaciones que se presenten respecto del procedimiento de referéndum, en términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución.

La iniciativa preferente se explica como un apoyo para que el gobierno disponga de instrumentos legales que faciliten la instrumentación de su programa. Un ejercicio responsable de esta facultad implica que el programa mismo haya sido al menos discutido en el gabinete y que cuente con el apoyo del Congreso; de otra manera esa iniciativa carecería de justificación. Ahora bien, todas las facultades conferidas a quienes no están sujetos a formas de responsabilidad política tienen como consecuencia ampliar sus niveles de discrecionalidad, por lo que según el caso, la iniciativa preferente es una facultad que contribuye al ejercicio autoritario del poder o a la gobernabilidad democrática.

La propuesta presidencial también contiene una especie de coartada que, en manos poco escrupulosas, puede llevar al restablecimiento de los decretos-ley gubernamentales. El expediente de bloquear el trabajo de las comisiones e incluso del pleno cameral, mediante la desintegración del quórum, es común en las prácticas parlamentarias. Es una medida típica de lo que se conoce como obstruccionismo parlamentario. Constituye un procedimiento irregular que en ocasiones adoptan los grupos parlamentarios para mejorar su posición de negociación. Empero, en el caso de la propuesta presidencial, la utilización de ese mecanismo podría darse para que se produjera la ficción de que el Congreso habría aceptado en sus términos una ley dictada por el presidente. La construcción planteada para el artículo 71 erigiría al presidente en un potencial dictador de leyes, toda vez que las posibilidades de dictamen y de discusión plenaria se deberían dar en ambas cámaras, y con el sólo hecho de que en cualquier momento del procedimiento legislativo se dejara de emitir el dictamen o de tomar la votación, operaría el dispositivo constitucional que convertiría la propuesta presidencial en ley.

Además de la gravedad de ese fenómeno, habría otra consecuencia no menos seria: supóngase que en la cámara de origen el procedimiento se haya agotado en un sentido adverso a la propuesta legislativa hecha por el presidente; bastaría la colusión de un pequeño grupo en la cámara revisora para que, al evitar que se cumpliera la previsión constitucional de dictaminar o de votar, la iniciativa se convirtiera en ley. Esto significaría un quebrantamiento de la estructura bicameral.

Los problemas son de una dimensión todavía mayor cuando de lo que se trate sea de una iniciativa de reforma constitucional. En este caso, la naturaleza de una iniciativa preferente no tiene justificación alguna, porque no se puede sustentar que la ejecución de un programa de gobierno esté sujeta a cambios constitucionales. Pero eso sería lo menos relevante. Lo que de veras llama la atención es que se plantee un procedimiento que pone a disposición del presidente el ejercicio del poder constituyente.

Con la simple estratagema de frustrar el trabajo de una comisión de dictamen, que ya se mencionó arriba, sería suficiente para que se desencadenara una oportunidad de reforma constitucional plebiscitaria. Se omitiría el concurso de los congresos estatales y el proyecto presidencial sería sometido a la ciudadanía sin más opción que votar sí o no, y con efectos vinculantes.

Como por otra parte, las únicas limitaciones impuestas al presidente serían las relativas a las materias electoral, fiscal, presupuestal, de seguridad nacional y de organización, funcionamiento y disciplina de las fuerzas armadas, el presidente podría plantear tantos cambios como quisiera en cuanto al régimen de gobierno, a la estructura federal o a los derechos fundamentales, por ejemplo.

Admito que las posibilidades de utilizar los artículos 71 y 135 propuestos, con esos objetivos adversos a los intereses del Estado constitucional, son remotas; incluso podrían no producirse en el curso de décadas, pero el hecho es que ahí estarían, como una tentadora opción para deformar el orden constitucional con los medios que el propio ordenamiento estaría poniendo al alcance de quien deseara y pudiera emplearlos. Una construcción de este género mantendría un riesgo potencial permanente para el Estado constitucional en México.

No conviene que un sistema constitucional deje abiertas las opciones para que surja un proyecto con la intención de llevar a cabo un fraude a la norma. Por ejemplo, sería posible combinar cuestiones que resultaran atractivas para sectores amplios de la población, con uno o algunos que encubran intereses del gobernante. Si algún presidente quisiera utilizarlo para reformar el propio artículo 135 o para ampliar sus facultades o su permanencia en el poder, o para limitar las atribuciones de los legisladores, de los juzgadores o del sistema federal, como ya ha sucedido en otros sistemas de la región, podría incluir en su proyecto algunos *ganchos* atractivos que atrajeran votos para su propuesta. Además, la vía del referéndum abre amplias oportunidades de intervención a los poderosos aparatos mediáticos y eclesiásticos, que en los últimos años han mostrado un interés desbordado por el poder político y que en ciertas circunstancias podrían auxiliar al presidente en la tarea de persuadir a amplios sectores de la población a favor de decisiones adversas al Estado constitucional.

Una reforma del Estado, sea cual fuere su contenido, no es una panacea y una reforma mal diseñada podría resultar contraproducente por no satisfacer las expectativas sociales razonables y potenciaría las actitudes escépticas en el sentido de que los mexicanos carecemos de aptitud para la democracia.

La iniciativa presidencial no puede descalificarse como “mala”, “insatisfactoria” o “ingenua”. Por el contrario, está bien construida para los propósitos encubiertos que persigue: aupar el poder presidencial, disminuir el poder del Congreso, reforzar la irresponsabilidad polí-

tica de los gobernantes, erosionar el pluralismo político, comprimir las opciones de representación política, facilitar acuerdos cupulares como los que han probado su eficacia en 18 estados para derogar la secularidad del Estado.

No hay reforma perfecta: toda reforma tiene costos. Por eso siempre hay que cuantificar esos costos y definir quién los paga. En este caso, la propuesta resulta onerosa para las instituciones democráticas y republicanas, y rentable para los intereses de una nueva hegemonía nacional. Algunos elementos inocuos, como la iniciativa popular, tienen como objetivo ofrecer un espejismo que distraiga la atención con relación a las cuestiones de fondo.

IV. Consideraciones finales

Las Constituciones no incluyen normas con propósitos declarativos o redundantes. Por ejemplo, cuando fue reformado el artículo 4o. constitucional para establecer que las personas tienen el derecho a decidir de manera libre el número y el espaciamiento de sus hijos, no podría implicar que antes de esa reforma las funciones reproductivas estuvieran sujetas a un régimen de licencias o de permisos. Esa libertad había existido de siempre. Por lo mismo, al introducirse ese precepto en la Constitución se hizo para incluir derechos diferentes a los que ya se ejercían, porque de otra manera habría sido una especie de perogrullada constitucional. Con fundamento en ese precepto, por ejemplo, ahora las mujeres puedan decidir embarazarse y terminar un embarazo, sin sanción.

Otro tanto puede decirse del artículo 1o. que desde 2001 garantiza el ejercicio de la libertad de preferencia sexual. Esto no significa que a partir de ese momento se legalizaran las prácticas heterosexuales y homosexuales, porque nunca estuvieron prohibidas, sino que desde entonces los homosexuales y los heterosexuales tienen los mismos derechos, entre ellos el de una relación estable y con efectos ante terceros, como es el matrimonio. Lo inconstitucional no es que una norma en la Ciudad de México permita ese matrimonio, sino que 31 leyes en los estados lo prohíban.

Por eso todo proyecto serio de reformas tiene que precisar al menos tres cuestiones: lo que funciona mal y se quiere corregir; por qué se

considera que algo no es satisfactorio y por qué se estima que mejorará con la modificación propuesta, y qué resultados específicos se esperan de la reforma en plazos diferentes. Si no se especifica lo primero, se denota desconocimiento u ocultamiento; si no se explica lo segundo, se muestra improvisación, y si no se aclara lo tercero, se genera desconcierto. Una reforma sin causa y sin consecuencias previsibles no permite que la sociedad aprecie sus méritos ni advierta su eficacia.

Las reformas voluntaristas se basan sólo en las decisiones personales; las reformas coyunturales se fundamentan en la aparente solución de problemas de circunstancia. En el orden político, durante décadas las reformas tuvieron como objetivo fortalecer la hegemonía de partido y la concentración del poder presidencial. Luego, la lógica se modificó para buscar la legitimidad de ese poder hegemónico. En una tercera fase, a partir de 1977, se emprendió un esfuerzo progresivo para evitar rupturas por la acumulación de tensiones excesivas. En la etapa más reciente de este proceso se ha buscado, sin éxito, atenuar el contraste entre la rigidez de un sistema muy concentrado en México y un proceso democratizador muy extendido en el mundo.

Comparativamente con el resto de América, somos una democracia embrionaria confinada en lo electoral y con algunos matices de avance, como la transparencia, cuya adopción se produjo en el sexenio anterior. En cambio, si extendemos el cotejo a otros sistemas constitucionales, encontraremos instituciones democráticas y republicanas bien implantadas en países africanos, asiáticos y europeos que hace 20 años o menos vivían en la dictadura. A pesar de la adversidad, incluso Irak cuenta hoy con un sistema constitucional mejor equilibrado que el mexicano.

La idea de que es conveniente debilitar a un órgano del Estado para vigorizar otro, parte de una perspectiva errónea en cuanto a la unidad del poder político. No existen los poderes acotados, se puede limitar al conjunto de los órganos del poder para que se extienda el ámbito de libertades y de potestades de los gobernados, pero no es posible ampliar las facultades de un órgano a expensas de otro sin generar deformaciones en el funcionamiento de las instituciones. El éxito de un sistema consiste en equilibrar las atribuciones de cada órgano.

Una democracia alcanza su consolidación y la preserva cuando en el diseño y en los ajustes constantes de las instituciones se tiene presente que no hay arreglos perfectos, que todo beneficio tiene costes, que los mejores resultados se obtienen por la vía de los incentivos para

colaborar y no de las inhibiciones para actuar, que los aspectos más nocivos del poder son la arbitrariedad, la discrecionalidad y la irresponsabilidad, y que el mejor diseño institucional posible es el que hace que todos los órganos del poder entren en sinergia.

En un ensayo previo he sustentado que en lo sucesivo es necesario adoptar indicadores que permitan mensurar los resultados de la actividad institucional y los efectos de las reformas que en lo sucesivo sean adoptadas, para así contar con elementos tan objetivos como sea posible para valorar las consecuencias de las reformas y para prever sus ajustes ulteriores. Para alcanzar ese objetivo he sugerido la conveniencia de establecer un Instituto Nacional de Opinión Pública que lleve a cabo estudios sistemáticos de desempeño institucional y de impacto normativo.

Quiero hacer una precisión final. En este estudio me he referido a los problemas del equilibrio del poder en el ámbito federal. Sin embargo, en el actual proceso de discusión se está pasando por alto que ese equilibrio no concierne sólo a la forma como se relacionen entre sí el gobierno y el Congreso de la Unión. La ausencia de un partido hegemónico nacional ha trasladado un enorme poder de decisión a los gobernadores, quienes ya no ocultan su control sobre los aparatos políticos en sus respectivas entidades. El neocaciquismo es una realidad en ascenso. La renovación institucional que se promueva debe tener alcance nacional, no sólo federal; de otra manera se estará fomentando que la concentración del poder en los estados siga creciendo y que se convierta en una amenaza impune para las libertades públicas en el país, como ya se ha visto en algunos estados. El solo hecho de que este problema no sea debatido es bastante sintomático.

La democracia mexicana está a medio camino, pero que nadie se llame a engaño: sus adversarios son muchos y son poderosos. Hace 10 años se tuvo la oportunidad de construir una nueva constitucionalidad mediante una auténtica reforma del Estado; desde entonces han sido muchas las oportunidades perdidas. Hoy, los márgenes de esa reforma se han contraído porque los intereses adversos se han ensanchado. Una buena muestra es la iniciativa presidencial de diciembre pasado. Si las respuestas se siguen difiriendo o si son tímidas o confusas, se podría llevar a la Constitución a los límites de su vigencia y se propiciaría una nueva corriente que exija su sustitución. El reformismo sólo es viable cuando es oportuno. Jaime II de Inglaterra, Luis XVI de Francia y Nicolás II de Rusia aceptaron las reformas cuando ya era

demasiado tarde. Porfirio Díaz olvidó en 1910 lo que había ofrecido en 1908. Así les fue. Ojalá que los dirigentes políticos quieran entender el calendario.

Las estrategias mercantiles de “al cliente, lo que pida”, y “el cliente siempre tiene la razón”, trasladadas al ámbito electoral, propician la corrupción del ciudadano. La tendencia a “dar a cada quien por su lado” se facilita con la información demoscópica del ahora llamado “mercado electoral”. Por eso los partidos, sus dirigentes y sus candidatos han perdido liderazgo y con frecuencia se extravían en contradicciones ostensibles, como las alianzas electorales inverosímiles. En cambio, las alianzas de gobierno, que permitirían configurar programas comparados que dispusieran de un soporte congresual mayoritario y que sí serían evaluables por los electores, no se han propuesto todavía.

En un sistema con fuertes residuos autoritarios no es exigible que los partidos que hacen oposición al gobierno contribuyan al éxito de un adversario con un poder muy concentrado y por tanto, muy excluyente. El equilibrio entre los órganos del poder implica incentivos para la cooperación y uno de los más eficaces es la alianza para gobernar.

John Cam Hobhouse, un parlamentario aristócrata de orientación liberal, acuñó en un debate parlamentario la expresión *His Majesty's Loyal Opposition*, antes de que fuera adoptada la *Reform Act* de 1832.⁸ La expresión se ha establecido en la práctica parlamentaria británica y ha encontrado eco en numerosos debates en el mundo, pero debe ser entendida en su contexto. La voz inglesa *loyal*, como la española *leal*, proceden del latín *legalis*, lo que es acorde con la ley. Ése era uno de los sentidos que se le daban en el primer cuarto del siglo en Inglaterra. La sinonimia con fidelidad, en el sentido de adhesión afectiva, no fue considerada por el autor del concepto. Todo cuanto Hobhouse sustentó fue que la oposición al gobierno se basaba en la ley, no que hubiera alguna forma de complicidad con el gobierno o que en la actuación parlamentaria prevaleciera la mansedumbre.

La interpretación que confiere a la expresión leal oposición un sentido de obsecuencia o de autocontención procede del mal entendido de la locución inglesa y de que, en sus debates, los parlamentarios británicos suelen mantener el decoro; en la política británica el estilo cuenta. La lealtad denota un vínculo sinalagmático, en tanto que lo

⁸ Erskine May, *The law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, Butterworth & Co., 1971, p. 238.

mismo el gobierno como sus opositores deben actuar conforme a la ley; el derecho al respeto está asociado con la obligación de acatar el ordenamiento por cada una de las partes en la relación política. Este requisito de bilateralidad en cuanto a las lealtades fue intuido desde el siglo XII con la célebre expresión del coro que exclama ante las desventuras del Cid Campeador: “¡Qué buen vasallo, si tuviese buen señor!”⁹

En todo sistema constitucional, la lealtad de la oposición implica que ella y el gobierno actúan dentro de la norma. De ahí que la tendencia de adoptar estatutos de la oposición que amplían y garantizan sus derechos sea ya un signo distintivo del Estado constitucional contemporáneo. Exhibir a la oposición como obstrucción, es parte del tradicional discurso duro de los regímenes autoritarios. Disminuir la estima social por los parlamentos y por los congresos ha sido una forma de exteriorizar la incomodidad de los gobiernos con relación a los cuerpos representativos.

Las resistencias de la oposición no son irremontables, pero superarlas exige la presencia de instituciones que auspicien conductas cooperativas y dirigentes con aptitud para operarlas. Los mecanismos inversos, orientados al predominio gubernamental y apoyados en el desprestigio del opositor para opacar sus razones o incluso para doblegarlo, son expresiones residuales de un poder político primario.

La fase pendiente del desarrollo constitucional de México es crucial para enderezar la estructura y el funcionamiento de las instituciones nacionales. En las circunstancias prevalecientes no es funcional el modelo autoritario, porque tiende a erosionar la vida de los partidos y del sistema representativo; ni es funcional el modelo democrático, porque las libertades y el pluralismo todavía no ofrecen resultados que se traduzcan en bienestar, igualdad, equidad y seguridad para la sociedad. Dos esferas del poder siguen pautas de conducta ajenas entre sí; dos lenguajes políticos divergentes impiden la comunicación recíproca; la dura contención electoral para llegar al poder, que debe tener una vigencia temporal, se ha transformado en contención para ejercer el poder, con una vigencia perenne.

Para la consolidación democrática en México se requiere una reforma institucional seria que introduzca instrumentos eficaces para el control y la cooperación entre los órganos del poder. Con relación

⁹ Cantar primero, 3, 20.

a estas cuestiones hay numerosas propuestas, todas con ventajas relativas. Es imposible suponer la existencia de una solución para los problemas pretéritos que a su vez no ocasione desafíos nuevos. La evolución de las instituciones es un proceso acumulativo. Dos siglos de constitucionalismo dan muestras sobradas de que cada generación ha tenido la oportunidad de corregir los yerros de las anteriores y de aprovechar sus aciertos para ensanchar el horizonte inagotable de las libertades, de la justicia y de la equidad. Así ha sido hasta ahora y así seguirá siendo en lo sucesivo.