

INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia en México es parte de un proceso de cambio mundial que se genera a partir de los años setenta. La tercera ola democratizadora —según la feliz expresión de Huntington— retoma la posición entonces dominante en la izquierda que insistía en la revolución como único camino de cambio. La transición se concibe como una vía reformista y pacífica a la democracia para los países en vías de desarrollo.

En las transiciones a la democracia, los actores políticos y sociales discuten nuevas reglas e instituciones para el cambio de régimen. Los pactos y negociaciones persiguen transformar el régimen no democrático en democrático, precisamente a través del acuerdo y, en ocasiones, por medio de la imposición —aunque esta última opción no es aconsejable en términos de una transición y consolidación exitosa— de una nueva normativa institucional: jurídica y política.

El régimen político mexicano fundado en 1929 y aún hoy vigente ha evolucionado durante su larga historia. Podríamos consignar brevemente distintas etapas. Una de formación (1929-1935) que se caracterizó por la lucha para determinar un mando único y conciliar las diferencias entre los caudillos de la revolución. Una segunda (1935-1968) de fortalecimiento y madurez del régimen, que se distinguió por el pluralismo político y social limitado, su inclusividad, y su corporativismo, en la que se afinaron las notas del presidencialismo mexicano. En la tercera etapa (1977-1988), el régimen entra en crisis pero también inicia un proceso de apertura política o liberalización: los partidos de izquierda abandonan la clandestinidad, se suceden las reformas electorales, y se genera un lento camino de limitación de las atribuciones presidenciales y de fortalecimiento de los poderes Legislativo, Judicial, del federalismo y del municipio. La última etapa (1988-1995) corresponde a una fase terminal del régimen en que la apertura política se acelera, pero con riesgos muy claros de retroceso político; porque los sectores duros del régimen o no reformistas impiden y obstaculizan la democratización; sin embargo, la oposición avanza en los niveles locales, y las crisis económica y de legitimidad coadyuvan a la catalización del proceso.

En México es oportuno hablar de transición a la democracia, porque el régimen no es ni ha sido plenamente democrático. Carece de los elementos necesarios para un concepto mínimo de democracia, que serían: un sistema de partidos en igualdad de oportunidades; condiciones de equidad en la competencia política,

y garantías para la vigencia efectiva de los derechos político-electorales. En efecto, el sistema de partidos está en ciernes y los partidos opositores no tienen jurídicamente, ni de hecho, las mismas oportunidades que el partido en el poder. Las condiciones de competencia no se dan en términos equitativos por la influencia que el régimen posee en el manejo de los medios de comunicación, y por el uso de recursos públicos en las campañas electorales y en la vida política ordinaria. Y los derechos políticos, principalmente los electorales, no tienen reconocida plena y claramente su carácter de derechos humanos: el recurso de amparo es improcedente en materia electoral, y las leyes electorales no pueden ser materia de las acciones de inconstitucionalidad ni de las controversias constitucionales. Además, la división de poderes es asimétrica y los órganos centrales han avasallado a los locales, y no sólo por razones metaconstitucionales, sino constitucionales.

El momento histórico en el que nos encontramos, por las características del régimen, exige hablar de transición a la democracia. El problema mayor consiste en cómo hacer la transición. En otro trabajo¹ me referí a distintos escenarios de la transición: el de evolución, el del gradualismo, el de la reforma pactada, el del pacto opositor, el del triunfo electoral opositor, el de la detonación y el del colapso.

Algunos de estos escenarios se han mezclado en el proceso mexicano. Encontramos muchas características del escenario de la evolución —lenta transformación política motivada por el cambio en la cultura política de la sociedad—; también observamos, sobre todo en el sexenio anterior, características claras de un escenario gradualista como el ocurrido en Brasil a partir de 1973, en donde a la oposición se le concedieron posibilidades de triunfo electoral a nivel local con la intención de ir presionando para el cambio de régimen. Encontramos elementos del escenario de reforma pactada, cuando algunos miembros reformistas del régimen han intentado negociar acuerdos de envergadura con la oposición que hasta el momento han fracasado.

Igualmente podemos contemplar ciertas características de un escenario rupturista, a raíz del levantamiento armado en Chiapas a principios de 1994; e indudablemente, y ello es muy preocupante, elementos de un escenario de desmoronamiento o de colapso.

¿Cuál es entonces la mejor vía para la transición a la democracia en México? Pensamos que el escenario de la evolución no es conveniente porque los procesos sociales, políticos y económicos de nuestro país se suceden con gran rapidez, y un escenario de estas características no es deseable por la inestabilidad que generaría.

¹ Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

El escenario del gradualismo usado en el sexenio anterior y aun en éste parece que ha llegado a su fin, pues el poder de la oposición, sobre todo del PAN, presiona en este momento por un cambio más rápido y completo, preocupado no sólo por las reformas electorales parciales sino por una reforma del Estado que integre más elementos, tales como el federalismo, el fortalecimiento del Poder Legislativo, etcétera.

El escenario de la detonación o rupturista, nunca es aconsejable y siempre es peligroso porque genera inestabilidad, excluye a sectores importantes de la sociedad civil y de la sociedad política, y no ofrece garantías suficientes de responsabilidad política a los factores reales de poder. El escenario del desmoronamiento o del colapso del régimen tampoco parece ser la vía adecuada, sus efectos son igualmente perniciosos, provoca desazón en la sociedad, inestabilidad en los medios financieros y políticos, e impide e impedirá una consolidación democrática aceptable para todos: una transición para que sea exitosa demanda cerrar cicatrices y conciliar los distintos intereses. Parece ser entonces que la vía idónea es la transición por reforma pactada.

La transición por reforma pactada no ha sido fácil. Su dificultad mayor ha residido en que dentro del régimen aún no está claro quién controla la situación; si los duros u opuestos a la reforma, o si han prevalecido los reformistas.

Aunque es notoria la crisis terminal del régimen, sus sectores duros se niegan a dejar el poder y a permitir reformas profundas; y además, el liderazgo presidencial oscurece la situación, en tanto que no aclara su posición respecto a la actitud reformista, y tampoco parece contar con los mecanismos o instrumentos necesarios para reducir la influencia de los sectores duros del régimen.

Por el lado de la oposición, la reforma pactada tampoco se ve fácil: en tanto que el PRD muestra en su interior profundas diferencias sobre la estrategia a seguir; tampoco en ese partido se ha decidido con rotundidad cuál es la posición triunfadora: si la de los reformistas partidarios del diálogo o la de los rupturistas partidarios de medidas de presión extrema.

En el PAN el problema es distinto. Aunque su situación interna muestra signos de fortaleza y de unidad, la profundidad de la reforma o el nivel de la misma no es un asunto zanjado: hay quienes en ese partido siguen insistiendo en reformas a las reglas del juego de carácter secundario, principalmente de tipo electoral, y que tienen verdadero temor a una reforma integral del régimen, porque dudan de su viabilidad y piensan que generaría inestabilidad.

La reforma pactada, con ser el escenario ideal y el mejor camino para México, presenta obstáculos casi insuperables. A nuestro juicio estos son dos. Uno de tipo político, que incide en el liderazgo presidencial como motor del cambio democrático, y otro estructural, que se relaciona con el nivel o profundidad de la reforma política del régimen. De no solucionarse o aclararse la situación sobre estas dos terribles deficiencias, los tropiezos de la reforma pactada serían innu-

merables, y pueden conducir hasta a un retroceso autoritario. Esta última posibilidad no debe descartarse. Sería absurdo hacerlo.

Sin embargo, el nivel de inestabilidad y de crisis en la sociedad mexicana, en las finanzas públicas, en la clase política indica necesariamente que, sin reforma pactada, el país entero se sumiría en un proceso de descomposición que afectaría a todos los intereses. En este dilema del prisionero, y a pesar de las dificultades expuestas para una reforma pactada, la solución parece no ser otra que un cambio de régimen mediante la negociación y la conciliación.

Las anteriores son las consideraciones políticas sobre la viabilidad de la transición. Es conveniente ahora preguntarse por el nivel de las reformas que tienen que producirse durante ese proceso. En otras palabras: ¿por qué es conveniente una nueva Constitución y por qué es necesario modificar las reglas del juego político: no solamente las metaconstitucionales o no escritas, sino también las formales?

La nueva Constitución es imprescindible porque solamente a través de un nuevo marco institucional en el que los actores políticos y sociales se sientan representados se pueden propiciar condiciones de estabilidad política y de gobernabilidad. También es imprescindible porque el deseo de los actores políticos, la mayoría de ellos, insisten en cambios y reformas jurídicas más allá de los contenidos electorales. Simbólicamente es fundamental porque el orden constitucional de 1917 no representaría las expectativas de la nueva generación ni ayudaría a precisar el paso del antiguo régimen al nuevo.

Finalmente, no podemos dejar de pensar en una nueva Constitución porque la estructura jurídica e institucional de la vigente sería disfuncional en una democracia. Esto porque la actual no recoge debidamente las cuestiones fundamentales del nuevo constitucionalismo: medios de comunicación, indigenismo, movimientos sociales e integración comercial; no toma en cuenta los avances del constitucionalismo de la posguerra; es decir, no regula tribunales constitucionales, mecanismos de democracia directa, no garantiza derechos políticos y no favorece el papel del Legislativo como órgano de control. Esta Constitución está diseñada para fortalecer deliberadamente al Poder Ejecutivo; no prevé debidamente mecanismos para la solución de conflictos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en materia, por ejemplo, de presupuesto, cuenta pública, aprobación legislativa, etcétera; su estructura en el plano federal no coincide con las nuevas concepciones ni del federalismo ni del poder municipal; concede enormes poderes formales al presidente de la República; no contempla órganos constitucionales autónomos de control, y favorece una visión de nuestro país como un todo homogéneo y no diferenciado.

La insistencia en las consideraciones jurídicas durante una transición a la democracia son importantísimas. Así como es básico el liderazgo y la habilidad de los actores políticos para conducirla, es fundamental el diseño jurídico de las

nuevas instituciones. Un diseño justo, equilibrado y armónico permite que la transición sea exitosa, y que su consolidación posterior se desarrolle en condiciones de estabilidad y de acuerdo. Por el contrario, el error en los diseños institucionales puede afectar no sólo el proceso de la transición, su éxito y la consolidación democrática, sino también trasladar los efectos negativos de esos errores a las esferas sociales y económicas del país.

En este libro se propone una nueva Constitución. Se muestra la insuficiencia de la actual. Se insiste en el papel de los diseños institucionales para la transición y la posterior consolidación democrática. Se argumenta que no da igual cualquier diseño y que de la forma como se elaboren las instituciones se producen consecuencias políticas, sociales y económicas diversas. Los diseños constitucionales son la materia, el contenido de las reglas de la transición, y también son la pieza clave para la estabilidad y la legitimidad política posterior.

Hace mucho tiempo, Emilio Rabasa percibió los efectos políticos de un diseño constitucional.² Su crítica a la Constitución federal de 1857, aunque no la comparto, ilustra de forma clara los roles y los efectos de una Constitución. Él pensó que el deficiente arreglo institucional de 1856-1857 produjo la dictadura de Díaz y por eso tituló su clásico libro: *La Constitución y la dictadura*. Hoy es bueno recordar análisis como el de Rabasa, pues nuestra intención es construir un arreglo institucional para la democracia. Si el pensamiento de Rabasa sobre la Constitución de su época fue pesimista, el nuestro necesariamente debe ser optimista. Escribir una Constitución para la democracia es la tarea.

El libro se divide en siete capítulos. En el primero se expone la teoría institucional y se realiza una crítica al Estado de derecho en México. La teoría institucional se trae a colación para exponer el cambio en la ciencia política contemporánea que retoma la importancia de las instituciones y normas en la política, en la economía, en la sociología. El Estado de derecho se discute desde sus características o elementos tradicionales: división de poderes, legalidad administrativa, imperio de la ley, protección y garantía a los derechos humanos, etcétera, para destacar a grandes rasgos las deficiencias que en nuestro país presentan cada uno de los elementos.

El segundo capítulo desarrolla las razones que fundamentan la necesidad de una nueva Constitución. Los argumentos que se exponen son de tres tipos: políticos, simbólicos y jurídicos. Los políticos se apoyan en la voluntad de los actores más importantes de la transición: los partidos mexicanos.

En efecto, los últimos acontecimientos en el país inciden en un cambio radical de percepciones, pues los partidos de oposición y el partido en el gobierno proponen una agenda para la reforma política del Estado que materialmente afecta a la totalidad del orden constitucional.

2 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 7ª ed., México, Porrúa, 1990.

Los argumentos simbólicos atienden al cambio generacional, y a la necesidad de un nuevo contrato social para los tiempos presentes y futuros, con la intención de que los actores sociales y políticos se identifiquen y compartan un nuevo arreglo institucional.

Finalmente, los argumentos jurídicos, o de técnica jurídica, señalan algunas deficiencias constitucionales de la actual carta magna en términos de estabilidad y de democracia que en los restantes capítulos del libro se desarrollan a detalle.

El capítulo segundo concluye resaltando las líneas básicas o maestras, que cualquier diseño constitucional debería prever antes de penetrar en las cuestiones particulares de una Constitución. Por ejemplo, los impactos del sistema de partidos para la elección de los diseños; el papel clave que tiene lo electoral en cualquier modelo; la discusión sobre el tipo de régimen: presidencial, parlamentario, semipresidencial; la necesidad de que cualquier diseño constitucional contemporáneo prevea unos órganos constitucionales autónomos para evitar los efectos negativos de la partidocracia en una democracia consolidada; los temas actuales que no se deben olvidar o menospreciar: los impactos de la integración económica; el poder de los medios de comunicación; el papel de la información en las sociedades modernas; los nuevos movimientos sociales; el desarrollo sustentable, y, por ser México un país pluriétnico, la concepción de un diseño plural y no homogeneizador.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto, que se refieren al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, exponen distintas críticas al actual arreglo constitucional. La tesis básica indica que el Poder Ejecutivo se sitúa sobre los demás, y no sólo por motivos metaconstitucionales, sino por los que son inherentes a su propio diseño constitucional formal.

El capítulo sexto busca desarrollar las bases de un nuevo federalismo para México, que se construya a partir del poder municipal. Se pasa revista brevemente a algunos modelos federales: el norteamericano, el canadiense y el alemán. A partir de las lecciones de estos federalismos, de la historia del nuestro, y de los riesgos que se deben evitar en el arreglo institucional futuro, se precisan modificaciones concretas para la reforma constitucional que defina un federalismo no dual sino cooperativo, con nuevos órganos e instituciones.

Los órganos constitucionales autónomos ocupan el capítulo final. Su importancia política será decisiva. Pensamos que la amnesia en el diseño de estos órganos podría significar para el futuro problemas de ingobernabilidad, disfuncionalidad y corrupción graves. Entre los órganos constitucionales autónomos que se proponen —aunque la lista no es exhaustiva— están los siguientes: Tribunal Constitucional, órgano electoral, *ombudsman*, Tribunal de Cuentas, Banco Central, Ministerio Público, Consejo de la Judicatura, órgano para la información y estadística, órgano técnico para el federalismo, y órgano para los medios de comunicación.

Muchas de las tesis del libro, como cualquier lector podrá advertir, representan un esfuerzo de imaginación personal. Las conclusiones de cada capítulo no pretenden tener carácter definitivo. Son propuestas particulares para la discusión y las negociaciones de nuestra transición a la democracia. Exigen de su confrontación con otras ideas y propuestas. Sabemos que la Constitución de 1917 ha significado mucho para este país en términos de identidad histórica y proyecto nacional, pero creemos que ha llegado a su fin, y que es importante pensar en otra, que recoja sus valiosas aportaciones, pero que las enriquezca con nuevas instituciones y normas.

Es evidente que una transición a la democracia no concluye mágicamente con una nueva Constitución, pero el acuerdo político y social para su arreglo cuando se formula consensuada, abierta y transparentemente, sí puede ser definitivo y decisivo para el futuro de un país.