

Renovación constitucional o retroceso institucional . . .	175
I. La soberanía y el Estado	175
II. Una nueva Constitución	176
III. Reforma constitucional	178
1. Reducir el periodo presidencial	179
2. Definir las facultades del gabinete	180
3. Establecer la figura de jefe del gabinete	182
4. Garantizar la neutralidad de la administración	182
5. Garantizar la independencia de los legisladores	183
6. Garantizar la eficacia del Congreso	185
7. Garantizar la democracia interna en los partidos políticos	185
IV. Positividad de la Constitución	186
V. Consideraciones finales	188

RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL O RETROCESO INSTITUCIONAL*

El debate sobre la Constitución es una invitación a plantear qué país queremos. La Constitución es el estatuto del poder, y en este sentido es también la carta de organización social. Esto, porque el eje del poder es el pueblo, titular de la soberanía. De acuerdo con este criterio formularé algunas reflexiones en torno a nuestra norma suprema.

I. LA SOBERANÍA Y EL ESTADO

Una peculiar forma de entender al Estado contemporáneo lo quiere ver con una soberanía disminuida. El discurso, repetido mecánicamente, de la globalidad, corresponde a una aparente forma de cosmopolitismo y encubre, en la realidad, una nueva forma de subordinación. La llamada globalidad es, en realidad, un eufemismo que no deja ver con claridad las grandes asimetrías que se producen en el mundo. Lo importante para nosotros es que el discurso en favor de la globalidad involucra un llamado a la renuncia de la soberanía. El espejismo de que se han borrado las fronteras comerciales entre todos los Estados del orbe, y que este proceso debe ir acompañado de la dilusión de las fronteras jurídicas y políticas, hacer ver a la soberanía como un estorbo.

Para superar el inconveniente de la soberanía se propone limitar sus efectos. No se advierte que hay conceptos que no admiten términos intermedios porque pierden su significado. La

* Incluido en VV. AA., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

soberanía es una potestad originaria e intransferible; si pierde sus alcances deja de ser soberanía.

Lo importante del concepto de soberanía es que, además de fundar la independencia de los Estados nacionales es el basamento de las democracias. Si no aceptáramos, así sea como una ficción jurídica, la existencia de la soberanía popular, ¿cómo podríamos explicar la democracia? En la medida en que se argumente a favor de restringir la soberanía, se abunda en razones adversas a la democracia. Así, de manera imperceptible se van minando las bases de las democracias porque se pretende disminuir el papel de la soberanía en el mundo de la “globalidad”.

La primera reflexión, por tanto, es que cualquiera que sea la determinación que se toma respecto de la Constitución, se tiene que partir de la afirmación radical de la soberanía.

II. UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Quienes postulan la necesidad de una nueva Constitución lo hacen aduciendo varios argumentos: establecer un texto que supere las contradicciones, omisiones y duplicaciones de nuestra actual norma suprema; definir un nuevo arreglo del poder, que permita la consolidación democrática, y restablecer el sentido de adhesión a la Constitución, que se fue perdiendo merced a las incesantes reformas a que ha sido sometida desde 1921.

En principio los argumentos resultan convincentes si no fuera por dos razones: una, que todo lo que se propone alcanzar con una nueva Constitución es posible mediante reformas a la carta de Querétaro; otra, porque es mucho más sencillo llegar a acuerdos sobre temas específicos de la Constitución, que ponernos de acuerdo en el contenido completo de una nueva.

Sólo existen dos vías para adoptar una Constitución: la imposición o el acuerdo. La imposición puede provenir de un sujeto o grupo, o de una mayoría. Cuantitativamente son formas dis-

tintas, pero cualitativamente se trata de un acto en el que unos pocos o unos muchos se imponen a los demás. Este proceso es típico de los actos revolucionarios o de los golpes autoritarios.

La segunda vía es la del acuerdo. Corresponde a la forma de adopción constitucional de las democracias contemporáneas. Son pocas las normas supremas de la segunda posguerra que han sido adoptadas de manera impositiva. Una de ellas, la Constitución francesa, fue prácticamente dictada por el general Charles de Gaulle, con el apoyo de un distinguido grupo de juristas y políticos, que entendieron la necesidad de salvar a Francia del precipicio al que la llevaban las tensiones con los militares, con las colonias y entre los partidos políticos franceses. Cuando De Gaulle pidió facultades para ejercer la dictadura comisoría en el más puro sentido romano, porque para aceptar el poder puso como condición que la Asamblea Nacional cesara en sus funciones por seis meses, también requirió poderes para formular un proyecto de Constitución y someterlo a la aprobación por la vía del referéndum.

Para la Francia de 1958 no había otra opción que aceptar los términos de De Gaulle. Las posibilidades de un acuerdo político estaban agotadas porque el país vivía en franca ebullición política, el gobierno había perdido la capacidad de conducir la política, los partidos habían alcanzado el nivel máximo de polarización y los militares, desde Argelia, esperaban el momento de hacer sentir su fuerza. El ejemplo francés ilustra lo que ocurre cuando se cae en situaciones de ingobernabilidad.

En México es posible que lleguemos a algunos acuerdos de reforma constitucional, pero veo muy improbable que podamos ponernos de acuerdo para formular un texto completo. Si entráramos en la dinámica de acuerdos o desacuerdos totales, lo más probable es que quedáramos entrapados por las rivalidades y la intransigencia, y que, andando el tiempo, se hiciera necesario, con el beneplácito popular, que alguien o algunos impusieran su propia decisión.

¿Vale la pena poner en riesgo las posibilidades reales de cambio democrático en el país? Si ese cambio sólo fuera posible con una Constitución nueva, seguramente todos asumiríamos el riesgo; pero si existen otras vías de alcanzar los mismos resultados, y con mayores posibilidades de éxito, ¿qué caso tiene ir por el camino más largo, más estrecho y más peligroso?

III. REFORMA CONSTITUCIONAL

La consolidación democrática en México sólo será posible mediante una profunda reforma que comprenda dos aspectos: un nuevo pacto social y un nuevo equilibrio institucional.

El nuevo pacto deberá incluir una serie de derechos individuales y sociales que complementen los que actualmente contiene la Constitución. Entre éstos deben ser considerados: los derechos de los niños, de los jóvenes y de los ancianos; los derechos de los disminuidos; los derechos del consumidor; el derecho a la intimidad. No se trata de sobrecargar al Estado con responsabilidades adicionales a las que hoy existen, para integrar un catálogo más amplio de prestaciones sociales incumplidas. Es necesario que se tenga conciencia de que el país ha experimentado un retroceso en las condiciones de vida de la mayoría y que es indispensable aplicar correctivos a través de un compromiso que involucre a todos los agentes políticos.

El Estado mexicano, por otra parte, no puede seguir una ruta de indiferencia ni de ineficacia en la atención de las demandas de bienestar colectivo. La consolidación de la democracia exige la edificación y de una nueva estructura de derechos fundamentales. No puede pensarse en una democracia sin compromiso.

El nuevo equilibrio institucional supone que la organización y el funcionamiento de los órganos del poder contemple que las acciones del Estado sean predecibles, verificables, controlables y eficaces. Las garantías individuales y sociales deben quedar a resguardo de actos inconstitucionales, ilegales y arbitrarios. Ade-

más, los individuos y la sociedad tienen derecho a que los órganos del poder cumplan con su cometido, y que las disposiciones de verificación y control no entorpezcan recíprocamente su funcionamiento.

Para alcanzar esos objetivos se propone:

1. *Reducir el periodo presidencial*

Con relación a la duración del periodo presidencial se ha desarrollado una especie de tabú. Por mi parte abordo este tema considerando los efectos del periodo presidencial hacia el futuro; nada tiene que ver con el presente ni con el pasado. Como bien se sabe, el texto original de la Constitución establecía un periodo de cuatro años para el presidente, pero una reforma de 1928 lo amplió a la duración sexenal actualmente en vigor. Las razones que se adujeron en aquella época eran muy comprensibles: cada vez que se acercaba la sucesión presidencial, la política nacional alcanzaba niveles extremos de tensión. Así ocurrió a partir de la sucesión de Venustiano Carranza, de trágicas consecuencias.

La ampliación del periodo presidencial obedeció a causas muy precisas y propias de un momento histórico. La prioridad era la paz, no la democracia; se aspiraba a inhibir la inquietud que, acompañada por la presencia de las armas, daba resultados muy negativos para la vida del país. Setenta años después tenemos que preguntarnos si las condiciones siguen haciendo recomendable el periodo sexenal, y en mi opinión lo que ahora puede llegar a producir es lo que en 1928 se quiso evitar: inquietud.

Paralela a la ampliación del periodo presidencial se produjo la fundación del Partido Nacional Revolucionario. Fueron medidas convergentes destinadas a reforzar el poder del presidente. El eje de esas decisiones constitucionales y políticas residía en la limitación, al máximo posible, de los efectos de la lucha política. Se iba exactamente en sentido opuesto a lo que hoy se pretende: ampliar los márgenes de la vida plural.

Un periodo sexenal generará progresivamente mayores tensiones con una vida política competitiva, porque ésta entre otras cosas implica la posibilidad de que haya en el Congreso una mayoría diferente a la que representa el titular del Ejecutivo. La vuelta al cuatrienio permitiría eliminar las elecciones intermedias, ampliando en un año la duración del periodo de los diputados y acortando en dos el de los senadores. Habría así mayores posibilidades de homogeneidad en la composición de las fuerzas políticas. Aún más: la frecuencia de los procesos electorales lejos de producir las tensiones que generó en los años veinte, las reduciría, al funcionar como vías de canalización de expectativas o de inconformidades.

Los partidarios del sistema parlamentario señalan, entre sus ventajas, la circunstancia de que el jefe del gobierno no necesariamente esté designado por un periodo fijo. Si la mayoría cambia en el Parlamento, cambia el gobierno también. Ésta, que es una de las mejores contribuciones a la estabilidad política que ofrece el sistema parlamentario, se puede alcanzar en un sistema presidencial si el periodo se abrevia y *no* hay reelección.

El argumento de que un periodo breve impide realizar una obra de gobierno completa, es una simple reiteración de la naturaleza caudillista del sistema presidencial que la Constitución y la costumbre política fueron construyendo. Es un eco de una etapa en que no había partidos políticos. Los programas deben corresponder a los partidos y no a un solo hombre; y los partidos deben impulsar las acciones correspondientes a los programas desde la presidencia, el gabinete y el Congreso, por igual. Si el programa depende de la presencia de un solo hombre, la democracia sale sobrando.

2. Definir las facultades del gabinete

La democracia exige que las responsabilidades de gobernar se ejerzan de manera menos concentrada. Para este objeto será conveniente establecer, constitucionalmente, las facultades del

gabinete. No basta que la Ley de Secretarías determine las funciones de las dependencias del Ejecutivo y del funcionamiento colectivo de sus titulares; lo que representará un cambio eficaz será que la Constitución fije las atribuciones del gabinete en su conjunto y precise la relación que deba existir entre los ministros y el Congreso.

En ese sentido será importante que las nuevas relaciones entre los órganos del poder obliguen a los miembros del gabinete a una mayor proximidad con el Congreso, para atender con regularidad sus preguntas e interpelaciones. La llamada separación de poderes garantiza un ámbito competencial exclusivo para cada órgano del poder, pero no debe utilizarse como pretexto para sustraer a quienes gobiernan del control de los representantes de la nación.

Pedir informes y exigir cuentas, sistemáticamente, no significa invadir competencias. Esa confusión ha dado origen a que se considere que no puede darse un sistema de controles más estricto, y una comunicación más asidua entre el Congreso y el gobierno. La presencia de un gabinete permitiría superar una distancia política entre ambos órganos del poder que, de mantenerse, dificultaría la consolidación democrática en México.

La presencia sistemática y frecuente de los miembros de gabinete en el Congreso fortalecería al propio gabinete porque le daría mayor autoridad política al mostrar públicamente cómo ejerce sus funciones; eliminaría la política del silencio que como estilo personal a veces adoptan los secretarios, haciendo de la vida pública un proceso privado; obligaría a integrar el gabinete con personalidades capaces de resistir con éxito los planteamientos de los partidos políticos; permitiría que la sociedad se sintiera mejor representada y sus problemas mejor atendidos; auspiciaría la vida más intensa de las instituciones, sin perjuicio de multiplicar un nuevo estilo de liderazgo político.

3. *Establecer la figura de jefe del gabinete*

Como decisión complementaria de la anterior, considero conveniente que exista un jefe del gabinete cuyo nombramiento por el presidente sea ratificado por el Congreso. Esto no supone que haya la posibilidad de una moción de censura. No es cuestión de debatir si en un sistema presidencial puede no haber censura, sino simplemente de constatar que ahí donde la censura existe tiende a formarse una relación clientelar entre los miembros del gobierno y del Congreso, cifrada en un intercambio de votos por favores administrativos.

La presencia de un jefe de gabinete permitiría separar algunas de las funciones de gobierno y de Estado, en beneficio de un mejor control de las tareas públicas. También ofrecería al presidente la ventaja de contar con un responsable de la conducción cotidiana de la administración que, además, tendría el encargo de explicar e instrumentar las decisiones políticas del gobierno.

4. *Garantizar la neutralidad de la administración*

Uno de los factores que endurecen la lucha política es involucrar en ella a los funcionarios públicos. Cuando esto ocurre, como ha sido hasta ahora el caso de México, una parte de la actividad política se traduce en las ambiciones personales de empleo. Adicionalmente, el peligro de que la administración intervenga en política ha obligado a adoptar severas sanciones penales para quienes utilicen recursos o tiempo de trabajo en labores de proselitismo político.

En el futuro lo que habrá que hacer es superar la amenaza del castigo por medio de un servicio civil eficaz, altamente profesional y competitivo, que represente una garantía de la neutralidad política de la burocracia.

Un servicio civil de esa naturaleza produciría un efecto adicional: la sociedad no vería con reticencia un cambio en la titularidad de los órganos de gobierno, porque sabría que quien-

quiera que la desempeñara contaría con el apoyo de un cuerpo administrativo experimentado. La resistencia al cambio tendería a disminuir, y otro tanto ocurriría con la polarización en el enfrentamiento entre los partidos.

5. Garantizar la independencia de los legisladores

La consolidación democrática exige que el Congreso cuente con las mayores garantías para el ejercicio independiente, responsable y eficaz de su tareas, particularmente las que conciernen al control político del gobierno. En este sentido ya se cuenta con uno de los elementos de garantía para que el trabajo se lleve a cabo en esa forma: el sistema electoral vigente.

Está haciéndose frecuente escuchar planteamientos en el sentido de reducir el número de diputados, e incluso de modificar el sistema electoral existente para adoptar uno de representación proporcional exclusivamente. Contra esas opiniones, considero que el actual sistema es el más adecuado por las siguientes razones: la combinación del sistema mayoritario en trescientos distritos uninominales, y la elección de doscientos diputados conforme al principio de representación proporcional, permite alcanzar resultados prácticos muy semejantes a los que se tendrían con un sistema proporcional general. Pero el sistema en vigor ofrece una ventaja de la que carecen los sistemas proporcionales: cierta independencia de los legisladores con relación al aparato directivo de los partidos.

Cuando las dirigencias de los diferentes partidos tienen a su disposición la formulación de las listas de candidatos y la determinación del orden en que éstos deban figurar, su poder hegemónico aumenta desmesuradamente. En las condiciones actuales ese poder lo tienen pero sólo con relación a una parte de las candidaturas; en cuanto a las de mayoría se encuentran parcialmente limitados por la fuerza electoral de los propios aspirantes a las candidaturas. Para ampliar esta garantía, como veremos

adelante, es indispensable asegurar la democracia interna en los partidos.

Ahora bien, un segundo factor que contribuye a la independencia de los legisladores es su posibilidad de reelección inmediata. Aunque siempre deberán mantener niveles elevados de lealtad a su partido, porque de otra suerte la lucha política democrática se desnaturaliza, también es importante que cada legislador elegido en los distritos uninominales pueda desarrollar una intensa relación con sus electores y convertirse en un aporte de apoyos para su partido. Cuando el éxito electoral de un partido depende en cierta medida de la capacidad y popularidad de un candidato, y no es el candidato quien depende del aparato de organización y control del partido, la democracia se consolida.

La reelección de diputados y de senadores no fue controvertida durante el Constituyente de Querétaro. Fue merced a una reforma antidemocrática adoptada en 1933 que la reelección inmediata fue sustituida por la posible reelección discontinua. De esa forma se embarneó el sistema presidencial mexicano, en perjuicio de la autonomía del partido político dominante y del Congreso. En su momento esa reforma pudo tener como explicación privilegiar la estabilización política del país; pero en la nuestra no pasa de ser un obstáculo más para la consolidación de la democracia.

La reelección sucesiva de los legisladores permite invertir el polo de las lealtades políticas, transfiriéndolo de la cúspide directiva a la base electoral. No se trata sólo de ofrecer al legislador experiencia técnica, sino de darle una base electoral consistente y una presencia de mayor influencia en la vida interna de su partido. En estas condiciones también aumentan sus posibilidades de desempeñar un papel más activo en el proceso de control político que corresponde al Congreso.

Desde luego, no hay ninguna decisión política que carezca de inconvenientes. En política las panaceas universales no existen. Lo importante es saber y poder obtener los mejores resultados de una decisión y evitar sus más elevados costos. En el

caso de la reelección sucesiva de los legisladores habrá que fijar una duración ininterrumpida máxima, de suerte que no caigan en la rutina, con sus secuelas de corrupción, ni conviertan sus distritos en pequeños cacicazgos. En este sentido una duración de doce años ininterrumpidos parece recomendable.

6. *Garantizar la eficacia del Congreso*

Además de garantizar hasta donde esto es posible la independencia de los legisladores, hay que dotarlos de los instrumentos adecuados para el desempeño técnico de sus responsabilidades. La acción política es directa e intransferible; pero las decisiones técnicas, y la instrumentación misma de diversas funciones políticas, requieren de un cuerpo de apoyo experimentado, profesional, estable y de alta capacidad. Debe adoptarse un servicio civil del Congreso que auxilie a los legisladores en las tareas legislativas propiamente dichas, en las presupuestarias y en las de control político.

La posibilidad de ejercer un control efectivo sobre el gobierno no está relacionada con actitudes airadas ni con improvisaciones más o menos afortunadas, sino con el manejo de información y análisis adecuados, que puede generar un grupo adecuadamente preparado.

7. *Garantizar la democracia interna en los partidos políticos*

La democracia interna en los partidos debe ser garantizada por la Constitución. De acuerdo con nuestra carta suprema los partidos son entidades de interés público, y representan el más importante instrumento en cuanto a la consolidación de la democracia. Sin partidos políticos en ninguna parte es posible construir un sistema constitucional democrático que funcione.

Se hace indispensable que la Constitución determine la responsabilidad de funcionamiento democrático de los partidos. A manera de ejemplo puede mencionarse el caso de las precam-

pañías electorales. La legislación, con fundamento en las prerrogativas de los partidos que la Constitución establece, fija los límites de gasto que los partidos pueden realizar, y además los supervisa. Pero en el caso de las precampañas, o sea de las actividades electorales realizadas con anterioridad a los periodos legalmente determinados, no existe regulación alguna. En estos términos es posible que en cada partido un número indeterminado de personas realicen acciones de proselitismo sin tenerse que sujetar a ningún tipo de regulación.

Además de evitar los daños que de ahí pueden resultar para los procesos democráticos, es necesario que también se adopten otras medidas que confieran a los miembros de cada partido un mínimo de seguridades en cuanto a que en la vida interior de sus respectivas organizaciones se aplicarán normas de convivencia y participación democráticas. De otra manera, se produciría la paradoja de que cuanto se postula como necesario para la vida nacional, no tenga aplicación en la actividad interna de los partidos.

IV. POSITIVIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La renovación constitucional no atiende sólo a nuevas normas, a la modificación de algunas de las actuales. La renovación también supone generar un sentimiento general de adhesión a la Constitución que en este momento falta. La distancia que existe entre la Constitución y la sociedad va en aumento. La erosión de la conciencia colectiva de respeto por la Constitución se ha acentuado en los últimos lustros por varias razones. Unas están relacionadas con la extrema volatilidad de las normas constitucionales; muchas fueron derogadas cuando apenas transcurría el periodo previsto para que entraran en vigor, de manera que se les sustituyó antes de que llegaran a estar vigentes; otras han estado en vigor pero nunca se les ha aplicado; unas más se han carac-

terizado por su casuismo, de suerte que más que disposiciones constitucionales parecen normas reglamentarias.

Otro fenómeno que ha contribuido a la erosión de la conciencia constitucional colectiva es la percepción generalizada de que muchas reformas han sido promovidas para transformar en norma suprema lo que no es más que una política gubernamental. Llevar las decisiones de políticas públicas al nivel de disposiciones constitucionales ha generado la impresión creciente de que la Constitución es un instrumento al servicio del poder, y no una garantía de libertad, seguridad y justicia frente al poder.

Finalmente, la velocidad de cambio de la Constitución ha impedido la “sedimentación” de las normas. Los individuos y la sociedad en su conjunto se han visto imposibilitados para conocer a fondo su Constitución. Así sea anecdótico, vale decir que es difícil que una persona que no sea un profesional del derecho tenga a la mano un ejemplar actualizado de la Constitución. Esto ha hecho de la norma suprema algo distante, inabordable por desconocido, ajeno a la vida colectiva cotidiana.

Una de las medidas que se deberán considerar para remediar esa situación es la inclusión del referéndum constitucional, como instrumento que garantice tres cosas: dificultar las reformas, que se harán económica y políticamente más costosas en tanto que para su adopción deba convocarse a la ciudadanía a votar; involucrar a la ciudadanía en la adopción de la norma, y darle mayor estabilidad al texto constitucional, lo que facilitará su mejor conocimiento. Los tres aspectos mencionados se traducirán en una mayor adhesión colectiva a la carta suprema, con las ventajas consiguientes para que el conjunto de las reformas adoptadas pueda convertirse en parte del patrimonio democrático de la nación.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La reforma constitucional propuesta no excluye otras modificaciones, sobre todo las conducentes a incluir los nuevos contenidos en materia social a que también se hizo referencia, si bien de manera más escueta. Ahora bien, uno de los problemas que habrá necesidad de resolver con mayor cuidado es que no se incluyan en la Constitución disposiciones que entre sí resulten disfuncionales. No se trata de sugerir que pueda haber normas en la Constitución a las que se pueda considerar inconstitucionales; de lo que hay que estar conscientes es que ha sido frecuente en otros sistemas constitucionales incluir mecanismos o instituciones que recíprocamente se entorpecen y a veces hasta se nulifican.

Cuando se hace una reforma mayor a una Constitución es importante que se adopten todas las precauciones posibles para que los cambios introducidos sean congruentes entre sí. De otra manera lo único que se consigue es alentar expectativas que, en poco tiempo, la realidad se encarga de defraudar. Esto sería lo peor que podríamos hacerle a las legítimas esperanzas democráticas de la sociedad mexicana.

No es excesivo afirmar que la disyuntiva de México consiste en avanzar hacia una reforma que consolide el Estado constitucional democrático, mediante las reformas conducentes, o iniciar el retroceso institucional por la erosión progresiva de la organización y el funcionamiento del poder. Hemos tenido avances democráticos, pero distan de estar consolidados. Dejarlos en el punto en que se encuentran equivale a condenarlos a un deterioro paulatino que acabará derruyendo en poco tiempo lo que durante largas décadas se fue acumulando. El proceso de consolidación democrática no puede paralizarse sin consecuencias. La marcha hacia la democracia se activó a partir del momento en que se confirió el voto a la mujer y se franqueó el ingreso de la oposición al Congreso. De entonces para acá largas décadas han

transcurrido; la tendencia agregativa ha variado en cuanto al ritmo pero no en cuanto a la dirección. Detenerla es descarrilarla. Por eso, en materia democrática la opción de México no es avanzar o parar, sino renovar o retroceder. Podemos discutir, y es lo que hemos hecho, los términos de la renovación, pero no la renovación misma.

No es hiperbólico decir que a la actual generación le corresponde una responsabilidad histórica mayúscula, porque en nuestras manos está que México figure entre los países que ostenten con orgullo una democracia avanzada, o dejar que el esfuerzo de quienes nos precedieron se esfume como una ilusión malograda.

De la Constitución dependen nuestra libertad, el ejercicio del poder, la justicia individual y social, la soberanía nacional y, en general, la validez y eficacia de todo el orden jurídico nacional. La Constitución, por ende, forma parte de nuestra vida cotidiana. En una sociedad todo se tiene cuando hay Constitución; todo se pierde sin ella.

No está demás recordar lo anterior, porque México vive momentos de tensión, de desesperanza, inclusive. En estas circunstancias vale la pena preguntar ¿está enferma la Constitución, está enferma la sociedad, o están enfermas ambas? Los males que a diario nos aquejan, ¿proceden de la Constitución? La respuesta a estas preguntas es importante, porque de no saber bien a bien lo que nos pasa, correremos el riesgo de intentar curar un cuerpo sano mientras dejamos que permanezca el mal en el doliente. Y si la afectación alcanza tanto a la Constitución cuanto a la sociedad, habrá que saber lo que en cada una debe ser atendido.

La Constitución presenta, es verdad, problemas que es necesario resolver, pero hay que saber precisar lo que concierne a la norma y lo que corresponde a quienes la aplican. No le atribuyamos lo que nos toca a los ciudadanos que por temor, por desconocimiento, por lenidad o por complicidad, nos conforma-

mos con un orden constitucional que no satisface las demandas de organización y funcionamiento del poder en nuestros días.

De 1917 a la fecha se han hecho diversos esfuerzos por mantener actualizada la Constitución. El texto de Querétaro no podía preverlo todo, y la veneración por la obra del Constituyente tampoco podía vedarnos la posibilidad de encauzar constitucionalmente las soluciones que México demandaba. Seguridad social, voto femenino, procedimientos electorales inobjectables, ampliación del sistema representativo, protección del ambiente, de la salud, del empleo, de la vivienda, de la autonomía universitaria, del mar patrimonial, de los recursos naturales y muchos asuntos más, requerían de reformas constitucionales. Su número es muy elevado.

De los ochenta y dos años que la Constitución tiene en vigor, sólo en veintisiete no ha sido reformada; de sus ciento treinta y seis artículos, sólo treinta y ocho permanecen sin tocar. Muchas reformas han sido innecesarias; otras han sido técnicamente deficientes y las hay, sin duda, que han resultado adversas a la democracia e incluso nuestra tradición histórica; pero esto no quiere decir que no las podamos corregir ni que, por ese solo hecho, sea necesario sustituir la Constitución.

Hay otra cuestión, y esa sí es de fondo. Para consolidar la democracia es necesario que el poder tenga una nueva fisonomía, que su ejercicio se ajuste a otras pautas y que los ciudadanos tengan la certidumbre de poderlo controlar. Se trata de que en nuestro sistema constitucional no subsistan lagunas ni persistan inercias que alimenten el ejercicio autoritario del poder. ¿Es posible lograr estos objetivos con la actual Constitución, o su estructura impide el cambio que exige la consolidación democrática de México?

Sería muy extraño que la Constitución que nos ha servido para ascender los peldaños de la democracia hasta ahora recorridos, súbitamente dejara de ser útil y, aún más, se convirtiera en un obstáculo para seguirnos desarrollando. Uno tendría que preguntarse por qué el texto que incorporó a las mujeres a la

ciudadanía, que franqueó las puertas del poder a la oposición, que dio garantías a los partidos políticos, que garantizó procedimientos electorales hoy confiables para todos, que modificó la situación política del Distrito Federal, y varias cosas más, de repente es insusceptible de servir a la nueva democracia que todos los mexicanos queremos.

¿Será posible que la Constitución, hasta ayer instrumento de progreso, se haya convertido en un obstáculo para la transición? No lo creo. Desde luego no se trata de caer en un extremo conservador, que mecánicamente nos lleve a negar la posibilidad de un cambio total de Constitución por el sólo hecho de que si la actual nos ha servido muchos años, nos puede seguir sirviendo otros tantos; no es posible afirmar la inmutabilidad de un texto normativo, pero lo que sí se puede asegurar es que, en este momento, la Constitución no es un obstáculo para el cambio democrático, en tanto que intentar un cambio total de la Constitución sí puede ser un obstáculo para la nueva constitucionalidad.

Esto se debe a que el nivel de tensión entre los agentes políticos asciende día con día. El país presenta una doble realidad: frente a la necesidad de un cambio democrático se advierte la presencia de argumentos que rechazan la democracia. En materia democrática el discurso político mexicano presenta pocas convergencias. Comienza a prevalecer la lucha por el poder directo, sin matices, con vocación restauradora de estilos que suponemos en desuso, pero que simplemente están en receso.

En esas circunstancias la mejor forma de dar un nuevo paso hacia la consolidación democrática es una reforma profunda de la Constitución que permita superar los titubeos y las tentaciones regresivas. La nueva constitucionalidad así alcanzada podrá ofrecer márgenes más seguros para evitar no sólo permanecer en la situación actual sino incluso para no retroceder. Por inverosímil que pueda parecer, la exasperación a que llevan los problemas económicos que padece la sociedad, sumada a la desesperación que puede afectar a quienes temen verse desplazados del poder,

nos podría acercar más de lo que suponemos a un proceso adverso a la todavía frágil democracia mexicana.

La nueva constitucionalidad basada en una reforma profunda de la Constitución sólo es posible merced a acuerdos serios y de fondo a los que difícilmente se podrían rehusar los principales agentes políticos, a riesgo de dejar ver ambiciones de poder más allá de lo razonable. Vivimos un momento excepcional, que no puede ser desaprovechado; pero es también un momento de riesgos, porque frente a quienes, con diversas modalidades, proponemos cambios constitucionales, también son perceptibles las posiciones del inmovilismo.

El Estado constitucional democrático requiere transitar hacia una nueva etapa que garantice que el poder esté distribuido, regulado, limitado y controlado, y que sea accesible, predecible y eficaz. La distribución significa adjudicar niveles razonables de facultades entre los órganos del poder, para que ninguno las tenga tan escasas que advengan inútiles, ni tan abundantes que resulten opresivas; la regulación consiste en que el poder se ajuste a un patrón de racionalidad según el cual sus titulares inspiren y merezcan confianza; la limitación atiende a la permanencia en la titularidad de las funciones del poder, de suerte que se amplíe la de quienes tienen menores posibilidades de excederse, y se reduzca la de quienes representan mayor riesgo para las libertades públicas, sin que la mayor duración de unos se traduzca en anquilosamiento ni la menor duración de otros en inestabilidad; el control supone la posibilidad de verificar el acatamiento de las normas, de evaluar el cumplimiento de las obligaciones y de impedir el desbordamiento de las facultades.

Pero el poder también debe ser accesible, como resultado de las libertades electorales; predecible, por la actividad constante, ordenada y sistemática de las instituciones; y eficaz por el cumplimiento de los programas y por la satisfacción de las expectativas sociales.

Para alcanzar esos objetivos las sociedades modernas se han dado sistemas constitucionales adecuados. La pieza clave ha sido

asegurar la estabilidad del orden normativo que garantice las libertades. La fluidez tiene numerosas ventajas; entre ellas que elude el estancamiento. Pero la fluidez también tiene un signo negativo: dificulta y a veces hasta impide el desarrollo de un sentimiento de adhesión de la sociedad en general y de cada ciudadano en particular hacia su norma suprema. En esta medida, y sea cual fuere el signo que caracterice a nuestra futura constitucionalidad, será fundamental garantizar que la norma suprema sea eso, suprema, y no una especie de reglamento siempre mutable.

El proceso de cambios incesantes ha acabado por tener efectos no deseados. En el mundo se registran ejemplos que van desde la inutilidad de escribir en detalle la Constitución, porque su contenido está fijado por la conducta histórica de una sociedad, como es el caso británico, hasta el caso de tener que imprimirla en hojas sustituibles, como es el nuestro. Es un hecho que muy pocos mexicanos pueden disponer del texto actualizado de la Constitución. La Constitución, entre nosotros, es prácticamente un instrumento de profesionales.

Uno de los efectos de ese incesante cambiar es que se ha dificultado contar con una doctrina constitucional de mayor amplitud. La obra del constitucionalista mexicano está referida en buena medida a la historia o al derecho comparado, y a los artículos científicos. Tenemos pocas obras de carácter general. La velocidad de obsolescencia de nuestra doctrina constitucional es muy poco estimulante. Hacer un tratado lleva tiempo; quien lo emprende corre el riesgo de tenerlo que rehacer tan pronto como termine la primera versión. Esto no significa que en México no contemos con una producción respetable; pero quien se asome a revisar la producción doctrinaria de países como Francia, Italia, España o Alemania, que poseen Constituciones recientes pero estables, encontrará que el volumen de nuestra producción no admite comparación.

Es necesario que elaboremos una nueva constitucionalidad que perdure; que fijemos el texto constitucional no como un docu-

mento inmutable pero sí, al menos, duradero. Que sirva de referente a la acción cotidiana de los ciudadanos. Nadie puede exigir derechos que no conoce ni hacer cumplir obligaciones fluctuantes.

El mundo de nuestros días se ha caracterizado por una intensa actividad constituyente, orientada en el sentido de hacer más estable la norma constitucional. No debe olvidarse que, únicamente por lo que al proceso de descolonización respecta, después de la guerra mundial 118 países adquirieron su independencia en todos los continentes y que en numerosos países europeos se produjeron cambios de sistema político en la posguerra y con motivo de la desaparición de la Unión Soviética.

Por eso hoy existen 194 Constituciones en vigor, de las que 79 han sido adoptadas a partir de 1990. En ninguna década previa se ha producido una actividad constituyente semejante. Este es un indicador que hay que ver con cuidado, porque varios factores se sumaron: la transición de los países socialistas, la democratización de América Latina, la modernización parcial de Asia y algunas transformaciones en África, se tradujeron en nuevos textos constitucionales.

Eso explica que sólo 16 de las Constituciones en vigor sean anteriores a la segunda guerra mundial. La nuestra es una de ellas. No daré aquí los argumentos que me llevan a sostener la necesidad de su reforma profunda. Las tres grandes Constituciones mexicanas, elaboradas en 1824, 1857 y 1917, han sido producto de otras tantas revoluciones. Surgieron de procesos convulsivos para asegurar la estabilidad; ahora nos encontramos en un proceso inédito entre nosotros: requerimos de una nueva constitucionalidad para evitar que la estabilidad se vea interrumpida. La estabilidad no es, desde luego, un objetivo; es sólo un signo de que los objetivos del Estado constitucional democrático se están alcanzando. Estas metas van más allá de un cambio impuesto por la moda; se trata de un cambio exigido por la historia.

El proceso preconstituyente que se plantea no tiene nada en común con el que se presentó en 1916-1917. Recuérdese que el

movimiento encabezado por Venustiano Carranza contra Victoriano Huerta se denominó *constitucionalista*, precisamente porque tomó como bandera restablecer la vigencia de la Constitución de 1857, violada por el usurpador y homicida.

Los planteamientos en que directamente se invitaba a la sociedad a formular una nueva Constitución eran habituales en la primera mitad del siglo XIX. ¿Tiene ventajas volver a ese intenso pasado? ¿Cómo nos dividiremos ahora? ¿Qué tan profundas serán las fisuras que resulten? ¿Cuánto tiempo durarán sus efectos? Pero, sobre todo: ¿qué ganaremos los mexicanos con volvernos a escindir? ¿Qué saldrá de una posible nueva Constitución? ¿Sólo por ser nueva será mejor? ¿Qué exactamente se quiere conseguir con otra Constitución que no sea posible reformando la que tenemos? Pero si no llegamos a una nueva y finalmente nos quedamos con la actual, ¿qué resultará del proceso que hayamos hecho? ¿Absolveremos a la Constitución? O, como en 1830, o en 1840, o en 1850, ¿la culparemos otra vez de todos los males y reiniciaremos un proceso circular de inconformidad e irritación?

Los argumentos para sustituir la Constitución suelen ser tres: que está muy vieja; que tiene muchos errores técnicos; que no resuelve los problemas actuales. En cuanto a la vetustez, se trata de una frivolidad. La edad de las Constituciones en nada afecta su utilidad: la de Finlandia es de 1919; la de Austria, de 1929; la de Bélgica es un texto refundido de 1831, y la de Dinamarca es una refundición cuyo original es de 1849.

Las hay más antiguas: la de Estados Unidos es de 1787, y aunque Gran Bretaña no tiene Constitución escrita sino algunas leyes y muchas costumbres, de todas maneras sigue invocándose la Carta Magna de 1215, y son norma vigente la Ley de Petición de Derechos de 1628, reformada varias veces entre 1863 y 1971; la Ley de *Habeas Corpus*, de 1679; la Declaración de Derechos de 1689; y la Ley Orgánica del Parlamento de 1911, reformada en 1949. La Constitución francesa es de 1958, eso no obstante mantiene en vigor la Declaración de Derechos de 1789.

En cuanto a errores técnicos, duplicaciones, contradicciones y hasta vicios gramaticales, la Constitución los tiene. ¿Son corregibles? Sí, lo son. ¿Cuesta trabajo? Sí, mucho. No los han visto quienes no han querido, porque la Constitución no se le oculta a nadie. Para depurar algunos de esos problemas existe un remedio que se llama “refundición”, que no es lo mismo que reforma. Refundir es simplemente “dar nueva forma o disposición a una obra... con el fin de mejorarla o modernizarla”. Otros problemas, como las contradicciones, sólo serían superables con reformas. Limpiar de errores la Constitución resulta posible, aunque si el costo se traduce en división y antagonismo, ¿vale la pena? En tanto que las personas y las instituciones no sean afectadas, la refundición del texto podría ser más polémica que ventajosa; la reforma, en cambio, en todos los casos es necesaria.

El centro del problema está en saber si la carta de Querétaro es una norma para nuestro tiempo. En este punto sí son válidas todas las posiciones. Pero si se hace un listado de temas, tal vez las discrepancias no sean tantas. ¿Se plantearía la sustitución de los consensos básicos que establecen el régimen republicano, el sistema federal, del municipio libre, el Estado laico, la educación gratuita, la soberanía popular, el voto secreto, el derecho de huelga, la contratación colectiva, la proscripción de latifundios, para sólo señalar algunos ejemplos?

Desde luego es posible que con relación a cada uno de esos temas y de varios más habrá propuestas para hacer más eficaces las instituciones. Si esto es así, de lo que se trata es de reformar, no de sustituir. Actualizar los consensos básicos es una tarea que debemos realizar, pero no implica poner en cuestión la Constitución completa. Sobre todo porque hasta ahora nadie ha dicho cuál es el modelo que desea adoptar para remplazar al vigente.

El asunto latente de fondo no reside en divergencias insuperables relacionadas con los consensos básicos, sino con el sistema presidencial. Este, desde luego, es un tema que deberemos examinar con cuidado y sobre el cual ya se plantearon más arriba

diversas correcciones. Pero con presidencialismo o con parlamentarismo lo que tendremos que hacer es adoptar instrumentos eficaces para el control del poder; y esto lo podemos lograr con reformas bien diseñadas, que nos den a todos márgenes de seguridad y de confianza.

Modificar las relaciones entre los órganos del poder es un imperativo de la democracia. Lo paradójico sería convertir un punto de convergencia política en el origen de otra divergencia histórica. En México no estamos viviendo una transición al estilo de la española, de la portuguesa, de la sudafricana o de la rusa. En México vivimos el tránsito hacia una democracia competitiva de partidos y hacia un reequilibrio del poder, pero no venimos de una dictadura como la franquista o la salazarista, o de una dictadura del proletariado ni de un sistema discriminatorio como el *apartheid*. Si perdemos la objetividad para reconocer nuestro punto de partida, difícilmente la tendremos para identificar nuestro punto de destino.