

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

I

De muchos siglos atrás se discute acerca de la democracia. No obstante lo prolongado del debate, el tenor de los argumentos siempre tendía a repetirse: o bien la negación de las posibilidades democráticas, o bien su afirmación como única opción para asegurar la vigencia de la libertad individual y social.

Rousseau, que tantas reflexiones —y acciones— ha inspirado, militaba aparentemente entre los escépticos; Taine, para sólo agregar otro nombre, afirmaba que “diez ignorancias no hacen un saber”. A cambio, en favor de las bondades del régimen democrático las citas son abundantísimas. En todo caso hoy no parece que haya impugnadores del concepto, aunque sí los hay de su aplicación.

De alguna forma el término “democracia” podría estar cayendo en lo que algunos filólogos agrupan bajo la denominación de “antilogías”, esto es: de palabras que se utilizan para expresar lo contrario de lo que se quiere decir.

Así, aunque no son muchos, hay quienes invocan a la democracia como una forma de garantizar exclusiones o de asegurar privilegios. A tal punto se llega en el abuso del concepto que para algunos es democrático todo lo que perjudica al adversario y es antidemocrático todo lo que afecta a quien carece de razón. En el extremo de las deformaciones se emplea la calificación peyorativa de “mayoriteo” al ejercicio de la mayoría.

Así las cosas se recuerda la fórmula de Lincoln; pero, ¿qué quiere decir exactamente el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo? Vincular la democracia de hoy a criterios de suma cero, en que la mayoría gana todo y la minoría o minorías pierden todo, se antoja una fórmula poco democrática. Hoy la democracia no puede ser concebida como sistema de exclusiones

sino de inclusiones. Los derechos mayoritarios no se nutren de conculcar a los minoritarios. En una democracia la relación política es estrictamente sinalagmática: por ambas partes de la relación hay derechos y obligaciones.

Quizá el punto de mayor discusión —desde una perspectiva más filosófica que política— de la democracia es el de si se trata de un fin o de un instrumento. Y la diferencia no es de poca monta. Una democracia instrumental reside sólo en la naturaleza de los procesos electorales. Y si éstos son libres, periódicos y competitivos, la democracia se toma como un hecho consumado. En el otro extremo se considera que esos procesos son necesarios, pero no suficientes. La desvinculación de las instituciones políticas y de las instituciones sociales puede acarrear la emergencia de los mismos vicios que afectaron al concepto escueto de Estado de Derecho: “todo lo que se haga conforme a derecho es justo”. Esa fue la tesis de Carl Schmitt y sabemos bien a quienes inspiró y lo que produjo.

La democracia formal (electoral) y la material (libertad y justicia) son insolubles. Sacrificar una a expensas de la otra da lugar a graves distorsiones. Vincular ambos extremos ofrece la plenitud, posible, de una sociedad consensual. El dilema, pues, no está en optar entre ambas, sino en compaginarlas.

En ese proceso de compage que es base de la sociedad consensual y por ende democrática, se hace necesario diferenciar la naturaleza de los consensos alcanzados. Básicamente pueden distinguirse dos tipos de consensos políticos: los esenciales, que atañen a la naturaleza de una estructura política, y los operacionales, que conciernen a la forma en que esa estructura se pone en movimiento.

Cien años nos llevó a los mexicanos alcanzar los primeros consensos: los esenciales. Cien años en que debatimos acerca de la república y la monarquía, el centralismo y el federalismo, el confesionalismo y el laicismo, el estamentalismo y el igualitarismo. Remontado el siglo, el saldo de la revolución, como culminación del proceso de búsqueda de los consensos esenciales, nos dejó a todos los mexicanos persuadidos de la organización republicana y federativa, con una sociedad civil y en un

sistema de justicia social. Las demás opciones sólo forman parte del debate pretérito.

A partir de la ley electoral maderista de 1911, que estableció el sufragio universal y directo, comenzó la búsqueda del siguiente consenso: el operacional. Cómo dar vida a la sociedad civil y política republicana, federal, democrática y de justicia social. El debate de la no reelección se extendió hasta entrada la tercera década de nuestro siglo; la presencia de las oposiciones se discutió hasta ya avanzada la séptima década; la idoneidad de los procedimientos electorales culmina en 1993.

Puede decirse, acaso con razón, que nuestros avances no han sido vertiginosos; pero no puede decirse, con razón, que hayamos estado parados. El método seguido no fue el más expedito, pero sí ha sido el más consistente. Hemos llegado a la culminación de un proceso que requirió inteligencia y prudencia; convicción y decisión. Y aquí estamos. Los nuevos consensos abren nuevos horizontes. Ahora sólo queda transponer el umbral del cambio, y hacerlo responsablemente.

II

En sus orígenes la democracia electoral tuvo por enemigo a quienes subestimaban la capacidad decisoria de la mayoría. Por eso los primeros sistemas de sufragio eran altamente discriminatorios: privilegiaban la edad, la fortuna, la educación y el sexo.

El debate sobre este tema ha requerido casi dos siglos para que se generalice —aunque subsisten algunos resabios antifeministas— el sufragio universal, libre, secreto y directo como el mejor procedimiento para la designación de los titulares de los órganos del poder.

Pero si ya no hay dudas en cuanto a la idoneidad del sufragio como instrumento de la democracia, todavía se debate en cuanto a la mejor forma de contar los votos. De ahí la multiplicidad de sistemas electorales vigentes en el mundo, ninguno de los cuales carece de ventajas, aunque tampoco haya alguno reputado como perfecto.

Uno de los varios problemas que los sistemas electorales no han resuelto, es que con frecuencia la disputa del voto implica una fuerte polarización de los ánimos. De manera general puede decirse, sin embargo, que entre mayor es la madurez y responsabilidad de los partidos que intervienen en los procesos, menores son los riesgos de convertir las diferencias en pugnas. A este respecto cabe distinguir entre el precepto y la conducta: un precepto normativo técnicamente inobjetable de poco sirve si la conducta supuestamente regulada distorsionada su contenido.

En el orden institucional mexicano son novedades importantes la presencia y actuación de órganos que garantizan la imparcialidad en la preparación, verificación y calificación de las elecciones; la configuración de un nuevo padrón; la presencia de un sistema jurisdiccional en cuya composición intervienen todos los partidos, y la diferenciación entre los actos de gobierno y los actos de proselitismo.

El sistema electoral mexicano, además, ha hecho frente a un problema esencial de la democracia representativa: la asignación de posiciones en el Congreso de una manera tal que refleje la composición de las fuerzas políticas que actúan en la sociedad.

De manera general puede decirse que los sistemas políticos que aspiran a calificarse como democráticos buscan, a través de fórmulas electorales adecuadas, la manera de transformar a las elecciones en selecciones; esto es, que no se tenga que excluir a la minoría, sino que se puedan conjugar, en la responsabilidad política, a agentes provenientes de la mayoría con otros designados por las minorías. Es así como los sistemas son verdaderamente abiertos.

¿Qué tanto se ha conseguido abrir los sistemas? Los grados son variables. Las fórmulas que un día funcionan, otro dejan de hacerlo, al menos en la medida de los propósitos originales. Por eso la democracia requiere correctivos permanentes. Una democracia no es inmutable.

Las fórmulas electorales son esencialmente dinámicas. En tanto que en parte alguna se ha acuñado una forma inmejorable de hacer representar los muy diversos intereses de los pueblos, tampoco existen mecanismos aptos para toda ocasión y todo problema. En un conglomerado social las variaciones son constan-

tes: cambia la pirámide de edades, la concentración urbana, la distribución de la riqueza, el reparto de la cultura, los símbolos dominantes, las tendencias ocupacionales, las instituciones jurídicas, los hábitos cotidianos, los patrones de producción y consumo. Todo fluye ¿por qué entonces no ha de ocurrir lo mismo con los procedimientos para que se exprese de manera distinta un pueblo que también es distinto? Por eso no puede haber una sociedad abierta con instituciones cerradas.

En los últimos treinta años hemos aplicado cuatro sistemas electorales diferentes. Ninguno ha sido malo. En cada caso se ha tratado de atender las exigencias de una sociedad que experimenta cambios intensos. Se intenta resolver el problema básico de una sociedad abierta: equilibrar intereses en conflicto, sin omitir o cancelar ninguno. En una sociedad abierta puede haber intereses dominantes, mientras que en la sociedad cerrada sólo hay intereses excluyentes.

Los avances que ha experimentado la política mexicana en los últimos años se han realizado en un doble sentido: hacer confiable el proceso electoral y abandonar la retórica de la intransigencia.

III

México, como casi todo el mundo, vive un intenso proceso de cambio. Decirlo a estas alturas resulta casi un lugar común; pero vale la pena reiterarlo sólo para tener presente que la discusión sobre la reforma del Estado alcanza todos los confines del planeta e incluye todos los temas susceptibles de ser planteados en torno a las formas contemporáneas de organización política y social.

Entre nosotros los planteamientos han sido de gran profundidad. A propósito de la reforma del Estado se suscitan cuestiones concernientes a la participación estatal en la actividad económica, a la justicia social, a la democracia, a la redefinición de las facultades de los órganos del poder, a la interacción entre la sociedad y su gobierno y, en suma, a los postulados de filosofía política que sustentan diferentes sectores y corrientes de opinión.

La agenda es amplia. Menudean, también, miradas retrospectivas que intentan poner en el banquillo de los acusados y sentenciados los estilos y las tendencias políticas que han prevalecido en otra época del país. En rigor, el aparato estatal, comúnmente identificado con el burocrático, es de muy viejo cuño, y sus problemas y soluciones han sido más o menos cíclicos. Y es que si las sociedades son dinámicas, sus formas de organización, participación y representación deben serlo por igual.

Los pesados aparatos burocráticos no son nuevos. La intervención de ellos en la vida social tampoco es un fenómeno reciente. No es menester abundar en ejemplos como la administración ptolomeica para demostrar la vetustez del problema. Lo que debe tenerse presente, en todo caso, es que cada etapa del Estado ha tenido, en su momento, su razón de ser.

En esa medida, cuando hablamos de la reforma del Estado (y cuando la practicamos) no estamos realizando un ejercicio de invalidación o descalificación de lo que entre nosotros se hizo durante décadas. Sin reservas puede decirse que el camino de la "desestatización" se franqueó por la vía de la "estatización". Lo que hoy hace posible la existencia de una sociedad madura y propositiva, hubiera sido imposible sin una política tutelar que llevara educación, servicios asistenciales y oportunidades de empleo a una comunidad sistemáticamente expoliada.

Es cierto que las circunstancias han cambiado, pero en buena medida eso ha sido posible porque tuvimos, en tanto que fue necesario, un Estado protector que se preocupó y ocupó del embarcamiento de la sociedad. Así, sin que se relaje, e incluso para que adquiriera nuevas dimensiones la justicia social, el Estado puede redefinir su participación en la vida nacional. Hoy puede convertirse en Estado promotor.

Reformar no es dismantelar; reformar es transferir y fortalecer. Al hacerlo, el Estado despoja de lo que le era accidental para conservar lo que le resulta esencial. Topamos, sin embargo, con las limitaciones conceptuales que hacen que todavía haya quienes con cierto escepticismo se pregunten si la reforma del Estado es simplemente un intenso proceso de "privatización" que hará renacer, o que vigorizará donde ya exista, la alta capacidad

concentradora de la riqueza de grupos y personas bien caracterizadas en todo el mundo.

Es verdad que esa tendencia "privatizadora" está imperando en el orbe. Igual en Holanda que en Turquía, en Paquistán que en Canadá, en Venezuela que en Nigeria, en Portugal que en México, en Argentina que en Filipinas, o en Europa del Este, el proceso adquiere velocidad. En Estados Unidos mismo, a pesar de la mínima intervención estatal, se está planteando la privatización del servicio de correos y del seguro de desempleo. Pero si se estudia con rigor qué se quiere decir por "privatizar", nos encontramos que se está muy lejos de suponer el control restringido de grandes inversiones por pocos inversionistas. Por el contrario, una nueva forma de "socialización" es la que facilitan (y aún propician) las modernas sociedades mercantiles.

Pero eso no agota, al menos entre nosotros, la agenda de la reforma del Estado. El Estado promotor incide en la economía, auspiciando una mayor competencia; en la sociedad, alentando nuevas formas de solidaridad, y en la política, propiciando lo que bien puede llamarse la democratización de la democracia. El impacto de esas acciones configurará un nuevo Estado; un Estado que no se achica por dejar de ofrecer servicios restauranteros o telefónicos, que no constituían otra cosa que su acción periférica, sino que se consolida a través del ejercicio de responsabilidades más precisas y mejor cumplidas.

Elucidar los alcances de esta reforma demanda un ejercicio colectivo. Lo están haciendo los partidos políticos, los analistas públicos, las instituciones de educación superior, los agentes sociales de todos los sectores.

IV

La reforma constitucional del artículo 28 se encuadra en la reforma del Estado. Pero más allá de la discusión que concierne a las ventajas o desventajas de una banca privatizada o estatizada, conviene retomar un tema central: qué de la Constitución de 1917 se mantiene o se cancela con el proceso reformador del Estado.

Se ha observado que en lo que va del siglo XX el Estado ha desempeñado diversos papeles, en todos los casos acordes con la solución de los problemas específicos que se planteaban como desafío. Así, se ha transitado del Estado protector al Estado productor y, según la tendencia apunta hoy, éste se está transformando en Estado promotor.

Tales cambios se explican en función de las responsabilidades que el Estado asume, y de los procedimientos adoptados para hacerles frente. Resulta evidente que en una primera fase del desarrollo del Estado emanado de la Revolución, ocupaba una tarea central reivindicar a una sociedad cuyos derechos habían sido sistemáticamente preteridos. Esa labor llevó a que, en aras de la tutela de los derechos, fundamentalmente de la clase trabajadora, el Estado desempeñara un papel creciente en labores productivas. Era natural. Después de garantizar los derechos de los trabajadores frente a terceros, se hizo necesario asegurar que las fuentes de trabajo no se cerraran, cuando tal podía ser la consecuencia natural de la explotación estrictamente mercantil de una empresa. Luego, la presión resultante de un incontestado crecimiento demográfico, obligó no sólo a preservar lo existente sino a ampliar el horizonte del mercado de trabajo.

Esto lo hizo el Estado como parte de su responsabilidad, pero también ante la irresponsabilidad de una clase empresarial frágil, impreparada y, muchas veces voraz.

Las condiciones han cambiado. Hoy el Estado productor puede ceder su lugar al Estado promotor. Ya existe conciencia de respeto por los derechos de los trabajadores, y éstos cuentan asimismo con la experiencia y la organización necesarias para ejercer su propia defensa con éxito. Además, ha crecido en número y preparación una clase empresarial moderna. A este último fenómeno ha contribuido decisivamente el desarrollo de la educación superior en el país, a la que de manera crucial se orientó la acción de Estado. Así, las condiciones de una nueva sociedad fueron construyéndose a partir de un perfil de responsabilidades que culminó su ciclo. El cambio que se está produciendo es, pues, tan natural como necesario.

Dentro de ese proceso es explicable la preocupación que los mexicanos tenemos por no alejarnos de los postulados de la

Revolución. Reiterarlos se antoja, a muchos, un lugar común; pero omitirlos significaría caer, de nueva cuenta, en los excesos antisociales de una oligarquía (plutocrática y burocrática) que fatalmente nos llevaría a recorrer otra vez las etapas de la injusticia global, primero, y de la explosión social, después.

Evitar que ese proceso se repita es acto de congruencia ideológica y de pragmatismo político. De ahí que los puntos de referencia que nos ofrecen la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 resultan indispensables. Más allá de los gustos o de las inclinaciones personales, la racionalidad del Estado proviene de la razón de Estado. En otras palabras, la concertación sensata está antes que la imposición violenta.

Es una verdad incontrovertible que tenemos que cambiar, pero no en forma redundante: ni saltos para atrás que nos lleven a un neoporfirismo, ni brincos para los lados que nos remitan a un neostatismo. Las etapas recorridas han de servir para que con la ciencia y la experiencia de una sociedad madura busquemos las mejores opciones. Esto, se repite, sin que demos esquinazo a la orientación social del orden constitucional que nos rige, que va ya para ocho décadas.

El Estado, merced a la reforma del artículo 28 constitucional, dejará de ser banquero único. El Estado va ocupando, cada vez con mayor precisión, su papel de promotor. ¿Es esto una defeción histórica? ¿Es una corrección ideológica? ¿Es una abdicación política? En los tres casos la respuesta es negativa. Ni padecemos un complejo de Penélope que nos lleve a destejer el entramado jurídico-político elaborado en setenta años, ni como Sísifos modernos procuramos ascensos efímeros. Antes bien, en las sabias decisiones sociales del Constituyente de 1916-1917 podemos encontrar que el reclamo de ayer es la realidad de hoy.

El 16 de enero de 1917 se conoció el dictamen de la comisión encargada de revisar el artículo 28. Entre los integrantes de esa comisión figuraban Heriberto Jara y Francisco J. Múgica. El dictamen apuntó que en México se debía dejar el mayor campo posible para la industria y el comercio. Por eso propusieron que al artículo vigente desde 1857 se le adicionara una tesis fundamental: la libertad de competencia. Al defender el dictamen en la tribuna, Múgica precisó que: "La palabra con-

currencia no es otra que la competencia; la competencia debe ser libre, tanto en la producción como en la industria, el comercio y los servicios públicos”.

Cuando hoy hablamos del espíritu del Constituyente y de la convergencia entre ese espíritu y el que anima la reforma del Estado, no estamos, pues, interpolando conceptos. Hay una clara correlación entre lo que entonces se propuso y lo que hoy aparece al alcance de los mexicanos. No se trata de un proceso neoliberal, sino de un liberalismo social. Este fue el claro proyecto del Constituyente de 1916-1917. Este es el claro proyecto de 1990. En México el pasado no cancela el futuro.

V

Para entender mejor al Estado reformado, hay que precisar la naturaleza del Estado que se reforma. Esa indagación nos llevará tan atrás como sea necesario para explicar nuestra evolución política. Digamos, así, que hemos pasado del Estado, liso y llano, al Estado de Derecho; luego al Estado Social de Derecho y de allí al que ahora queremos construir: el que concilie los términos de la soberanía, del orden jurídico, de la reivindicación social y de la participación ciudadana. Este es el Estado Social y Democrático de Derecho.

Los pasos han sido sistemáticos. La preocupación de los revolucionarios de 1810 correspondió al concepto entonces vigente de Estado: una nación independiente con capacidad de autogestión. La Constitución de Apatzingán (1814), el Acta de Independencia (1821), las Bases Constitucionales (1822), el Acta Constitutiva y la Constitución (1824), se centraron en la génesis del *Estado* soberano. Estado confesional, pero soberano.

Ese primer Estado consolidó la Independencia con relación al exterior, al mismo tiempo que acentuó la estratificación en el interior. Un nuevo proceso se inició con la Revolución de Ayutla (1854), con la segunda Constitución federal (1857) y con las Leyes de Reforma (1859) y nos condujo al Estado de Derecho: igualdad y libertad plenas. Dentro de la más pura concepción liberal, surgió el *Estado de Derecho* para suprimir los fueros y las potestades propias de una sociedad estamental.

La desamortización de los bienes eclesiásticos condujo derechamente al latifundismo; la adopción del Derecho como mera forma abrió el camino a la dictadura. Nuevas modalidades de acaparamiento de la riqueza y del poder desembocaron en nuevas necesidades de lucha y defensa. El Estado de Derecho hubo de complementarse con el concepto social que aportó la Revolución de 1910. La reivindicación del obrero y del campesino definió al nuevo Estado. Surgió en México, y se expandió rápidamente por el mundo, el nuevo concepto de *Estado Social de Derecho*.

El sistema generado por el nuevo Estado desembocó en un acentuado paternalismo a cuya vera florecieron importantes formas de tutela para el desvalido, pero también corrupción e improvisación. Una suerte de mesianismo transformó al Estado en origen y destino de todas las decisiones.

Para encauzar la energía de la nueva sociedad y para corregir los desvíos de paternalismo, el constitucionalismo moderno ha acuñado una nueva modalidad de Estado: el *Estado Social y Democrático de Derecho*. Se recogen allí los principios fundamentales que cada etapa aportó, superando las consecuencias de algunas prácticas negativas.

Los elementos constitutivos del Estado Social y Democrático de Derecho residen en:

a) Los poderes públicos están sujetos a la supremacía de la Constitución y de las leyes que de ella emanan. En consecuencia se garantiza la seguridad jurídica de los gobernadores: las libertades públicas; la dignidad personal, y la libertad de conciencia para que no se intervenga en la definición, calificación, prohibición ni imposición de las convicciones individuales.

b) Los poderes públicos aseguran la igualdad de derechos y de oportunidades de los individuos; fomentan la equidad; colaboran en la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, y promueven la justicia social para que a través de acciones de solidaridad y corresponsabilidad sean atendidos problemas comunes.

c) Los poderes públicos están sometidos a las decisiones del pueblo, por lo que se salvaguardan los principios del pluralismo político y de participación ciudadana.

VI

Vivimos en un nuevo ciclo de la política mexicana. La rápida sucesión de acontecimientos a partir de 1988 merece un análisis sistemático, para apreciar la magnitud de las medidas adoptadas por un gobierno serio, y su impacto en la estructura del Estado.

Las mutaciones políticas son propias de una sociedad abierta. La dinámica social es particularmente intensa allí donde los agentes sociales actúan con libertad. Esos agentes se proyectan desde diferentes ámbitos.

En la cátedra, en los medios informativos, en los sindicatos, en los partidos políticos, en los círculos empresariales, en los organismos de profesionales, en los niveles municipal, estatal y federal de gobierno, se producen impulsos encaminados a la transformación del Estado.

La naturaleza de un Estado democrático de derecho propicia la creciente participación de los agentes sociales en las decisiones políticas. Se producen así una conciencia de responsabilidad general que hace de todos los ciudadanos autores y destinatarios de las directrices fundamentales que rigen la vida política.

Esa natural propensión creativa requiere de espacios de libertad, pero también de reglas de organización y procedimientos. Todavía no se ha ocurrido nada mejor para explicar el origen y el funcionamiento de la sociedad que esa especie de relación contractual rusoniana que permite justificar las normas que rigen la vida social.

Garantizar, pues, ese espacio de libertad y la vigencia de las normas que la hacen posible, es una tarea fundamental para alentar el cambio; es la tarea que toca a las autoridades. Pero el papel de éstas no es necesariamente pasivo, como garantes de los derechos de terceros; también les toca impulsar acciones de transformación.

La evolución de las instituciones jurídicas ha favorecido la consolidación de nuestro sistema político. Ningún aspecto de la vida nacional ha permanecido al margen del progreso en los últimos años. En materia política, con el voto de la mujer y a los menores de dieciocho años; en materia electoral con el impulso al pluralismo en el Congreso y el reconocimiento de la respon-

sabilidad de los partidos; en materia federal con el fortalecimiento de municipios y estados; en materia social con el establecimiento regímenes de seguridad social, de mayores y mejores prestaciones laborales y de una más eficaz tutela de los derechos colectivos; en materia de bienestar con los derechos a la salud, a la vivienda y al trabajo; en materia educativa con el reconocimiento de la autonomía universitaria; en materia urbanística, agraria, de regulación económica y de planeación, de aprovechamiento y preservación de recursos materiales, de protección ecológica y de ampliación de nuestra soberanía sobre los mares; en eso y en otros muchos aspectos se han producido transformaciones y avances significativos. Corresponden a los de un país que se contempla a sí mismo como objeto de su interés, de su voluntad y de su vocación de progreso.

Hemos transitado de los dogmas a las ideas. Ni el Estado que no hace ni deja hacer; ni el Estado que deja hacer y deja pasar, sino el Estado que hace y deja hacer. El Estado providente ha hecho crisis en todo el mundo; el monopolio de la acción representativa está siendo sustituido por el conjunto de acciones participativas.

Pero no se avanza sólo son ideas; se avanza también con decisión. Es por igual importante saber el qué y el porqué; el cómo y el cuándo. Manejar esos conceptos es propio de la mente de quien sabe organizar, conciliar, estimular; gobernar, en suma.

Gran tema de nuestro tiempo es la gobernabilidad de las democracias. Es cierto que la expansión política de la sociedad hace que se reclamen mayores prerrogativas de participación ciudadana en la toma de decisiones; pero esto no puede equipararse a la atomización del poder y a la anulación de la capacidad decisoria de los mandatarios.

La burocratización de un sistema no se compagina con su democratización. En la medida en que el poder de decisión se acentúa en la cúspide, se limita en la base; y en la medida que crece el poder sin mandato, se estrecha la capacidad del mandante. Por eso la definición de un volumen más ceñido de funcionarios no obedece sólo a una racionalidad económica; corresponde también a una racionalidad política.

La constitución de la democracia es un proceso. Como tal, supone un trabajo continuado y exige una actitud creativa. Los procesos políticos mantienen su vigencia no por su rutina sino por su éxito. Y el de México, es un caso exitoso.

En un ademocracia los foros de expresión se multiplican. Cuerpos deliberantes especializados, medios de comunicación, centros de estudio, parques, plazas y vías públicas, sirven por igual como espacios para el debate de ideas. La autoridad no entorpece esas expresiones de libertad que confirman la naturaleza de nuestra sociedad abierta y plural; pero es y será responsabilidad de los protagonistas mantener la adecuación entre legalidad y libertad.

Poder sin derecho es arbitrariedad; poder conforme a derecho es autoridad. Un poder con autoridad es propio del Estado de Derecho y de la democracia. Un poder así se ejerce para preservar la libertad, no para destruirla; para engrandecerla, no para disminuirla.

Por eso se puede afirmar que conservar el orden público dentro de un marco democrático es requisito fundamental para la cohesión de un sistema. Esto supone que la paz social sea producto del consenso, no de una acción unilateral.

El sistema político mexicano seguirá siendo eficaz, en tanto continúe siendo capaz de solucionar problemas actuales y de anticipar los previsibles.

VII

Las formas de ejercer el poder han estado en el centro del debate político por siglos. Y ese debate no se agotará nunca, porque aún las más razonables fórmulas de organización política son susceptibles de desviaciones. Las patologías políticas afectan incluso a los sistemas considerados como más consistentes.

La democracia, sistema paradigmático, no es inmune a las deformaciones que obligan en todas partes, periódicamente, a la adopción de correctivos. Por definición, los sistemas políticos son de alta fluidez. La experiencia política reciente de numerosos países demuestra hasta qué punto las democracias están en proceso de ajuste.

En Italia, en cuarenta y cinco años de vida constitucional democrática, se han sucedido cincuenta y dos gobiernos; pero sólo ha habido veinte primeros ministros. Esto indica que la alta velocidad de sustitución en el poder de un gobierno por otro, ha sido compensada por una peculiar continuidad de las personalidades que ejercen ese poder. Ahí la estabilidad política no depende tanto de la fuerza institucional, cuanto del vigor de los personalismos. España ofrece otro panorama. La transición política fue inteligente y rápida; pero aún así no han podido evitar dudas en cuanto a los procesos electorales (recuérdense imputaciones de fraude para obtener la mayoría parlamentaria) e incluso en lo concerniente a la pureza de los procedimientos legislativos (como en el caso de una moción que obtuvo más votos que el total de votantes).

En Gran Bretaña se discute la razonabilidad de la extensión que en los últimos treinta años han venido teniendo los llamados "asuntos reservados", cuya competencia es exclusiva del gobierno y con relación a los cuales no caben interpelaciones en el Parlamento; en Estados Unidos se debate acerca de los "agentes de influencia", que escapan al control democrático y que sin embargo actúan fundamentalmente con el Congreso; también se cuestiona la reelección indefinida de los legisladores, que parece bloquear nuevas corrientes democráticas locales; en Alemania el tema es el de los "representantes no elegidos", que constituyen la gran burocracia parlamentaria; en Francia el problema se centra en las tendencias patriarcales que ha favorecido la Quinta República (De Gaulle, Pompidou, Mitterrand); Suiza es una democracia prácticamente sin mujeres y América del Sur es un escenario de dudas: monarquía o república fue el reciente dilema en Brasil; federación o unitarismo lo es en Colombia, y presidencialismo o parlamentarismo en Argentina. Hasta aquí, algunos ejemplos.

El origen republicano de nuestras instituciones alcanza un punto culminante en la edificación de un sistema presidencial cuya consolidación constitucional reconoce dos grandes momentos: 1874 y 1917. En 1874 las Leyes de Reforma fueron incorporadas a la Constitución y se confirmó la preminencia de la autoridad civil sobre la autoridad eclesiástica; en 1917 la Cons-

titución privilegió la autoridad social sobre la autoridad privada. En el vértice de la autoridad civil y social está la Presidencia de la República.

Esa situación ha dado lugar a diversos cuestionamientos, comprensibles. En una sociedad madura y libre el debate político tiene que permanecer abierto. Sin embargo las objeciones al sistema presidencial mexicano no siempre han estado exentas de subjetividad.

A veces se le identifica como causa de un supuesto autoritarismo. No se tiene presente que autoridad y autoritarismo son conceptos perfectamente diferenciados. Se debe distinguir entre un poder autoritario, que actúa al margen del derecho, y un poder autorizado, que actúa conforme a derecho. Es verdad, sin embargo, que este derecho no puede permanecer inmutable, y es cierto también que diferentes circunstancias imprimen al orden jurídico determinadas peculiaridades.

Fue ese el caso de una proclividad a ensanchar la capacidad económica del Estado, que en su momento tuvo múltiples causas, pero que también produjo una hipertrofia que era necesario ajustar. Además, al desaparecer las causas que le dieron origen, debían también cesar sus efectos. A tal punto se expandió la presencia del Estado, que el estatismo se hizo sinónimo del presidencialismo. Ahora, al volver a su dimensión natural el Estado, recobra la suya propia el sistema presidencial. El acento dominante ya no recaerá en la autoridad económica, sino en la autoridad política. Así, con la reforma del Estado se complementa un proceso de definiciones republicanas que, como ya mencionamos, llevaron a la consolidación de la autoridad civil y de la autoridad social. Por eso la reforma del Estado no será una moda pasajera; será un concepto duradero.

VIII

Remirar como los derechos humanos han dado cuerpo a las disposiciones constitucionales mexicanas, acompañado de tal manera el proceso universal en ese mismo sentido, corrobora que en la mente y en la acción de los hombres de Estado mexicanos

ha estado presente, siempre, la convicción de poner el aparato estatal al servicio de los integrantes de la sociedad.

De ahí que identificar la larga lucha por los derechos humanos en México sea, a la vez, una forma de inducir a la confianza en y entre nosotros mismos. El solo hecho de la forma reiterada con que los sucesivos constituyentes han procurado la consolidación de los derechos humanos dentro del territorio de nuestras fronteras, refleja el sentido cosmopolita de las instituciones jurídicas que nuestros legisladores siempre procuraron y que en buena medida eran el resultado de su ilustración y de sus convicciones. Pero no nada más eso: quienes creaban instituciones jurídicas administraban también instituciones políticas, y en esta tarea procuraban hacer realidad lo que la norma prescribía. A veces fallaron ellos; a veces no les permitieron consolidar su política.

Los accidentes que caracterizaron la vida del Estado mexicano desde la Independencia hasta la Revolución impidieron que los derechos humanos fueran más allá de una mera declaración. La posibilidad del respeto a los derechos humanos está directamente relacionada con la estabilidad y responsabilidad de las instituciones que los garantizan. Un Estado precario, que difícilmente encuentra sustento para su propia existencia, mal puede otorgar a los demás lo que ni siquiera tiene para sí: seguridad jurídica.

En esa medida, puede decirse que la presencia de un Estado plenamente consolidado es indispensable para que a su vez se consoliden los derechos que con su existencia y acción protege. Los Estados donde prevalece la ingobernabilidad son propicios para que igualmente prospere el quebrantamiento de los derechos humanos. Sólo allí donde la autoridad del Estado es acatada, los derechos humanos son respetados.

Cabe preguntar, empero, cuál ha sido la relación entre lo dispuesto por la norma y lo observado por sus intérpretes y agentes. Ese ejercicio de cotejo a veces más bien será de contrastes. En ninguna parte del mundo la sola lectura de la norma permite afirmar la naturaleza del Estado de Derecho. Es menester, con el valioso apoyo del texto legal, dar lectura también al texto político. Es preciso desentrañar los puntos de convergencia y de

divergencia entre el discurso de la ley y el curso de la historia. De otra suerte toda elaboración interpretativa será meramente metafórica.

El derrotismo es un mal endémico de todos los pueblos. La falta de perspectiva con relación a cuanto acontece en otros puntos del globo lleva, con injusticia, al denuesto de la realidad propia, subrayando, cuando no incluso imaginando, carencias y vicios cuya exclusividad se reclama para un país, sin caer en cuenta que son propios de toda organización social.

Dice un viejo adagio que la ignorancia del derecho a nadie aprovecha; puede decirse, análogamente, que la inaplicación del derecho a nadie favorece. La esencia de los derechos humanos está en convertir las declaraciones y los programas en realidades tangibles. Quienes se sienten satisfechos con los esfuerzos legislativos, creyendo que merced a ellos los agentes sociales y políticos van a adecuar sus actos a los preceptos, están viendo sólo una parte del problema. La otra es la aptitud de gobierno, merced a la cual cuanto se postula se realiza.

IX

En la década de los ochenta y lo que va de los noventa, se han venido haciendo cada vez más frecuentes las manifestaciones en la ciudad de México. A nadie agradan los bloqueos de calles, los congestionamientos viales, la ocupación de los espacios públicos, pero hay una disposición constitucional de acuerdo con la cual "no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito". La observancia de ésta, como de las restantes garantías constitucionales, es imprescindible para la vigencia del Estado de Derecho en México, y por tanto para la protección del orden y de las libertades públicas en México.

El artículo 9º constitucional es de los pocos que no han experimentado reforma alguna desde 1917. La estirpe liberal de este precepto es clarísima. Lo introdujo el célebre jurista Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847 y lo perfeccionó el también jurista y erudito Juan Antonio de la Fuente en la Constitución de 1857.

En 1916 Venustiano Carranza propuso complementar el texto de 1857 con dos nuevos párrafos, de los que sólo fue aprobado el que hoy aparece como segundo. El texto que no quedó incluido decía:

Sólo podrá considerarse como ilegal una reunión convocada con objeto lícito y ser en consecuencia, disuelta inmediatamente por la autoridad cuando en ella se cometieren desórdenes que alteren o amenacen el orden público. . .

Francisco J. Mújica, a quien correspondió elaborar el dictamen de ese artículo, consideró peligroso el texto de Carranza, "porque proporciona a una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión". El dictamen fue también apoyado, durante el debate, por Heriberto Jara.

En el segundo párrafo del artículo noveno se incluyen dos condiciones para calificar a una asamblea o reunión como ilegal: *a)* que se profieran injurias contra la autoridad, y *b)* que se haga uso de violencia o amenazas. Hace tiempo se discutió por la doctrina si tales condiciones debían ser alternativas o simultáneas. La mayoría se ha inclinado porque basta con cualquiera de ambas para que opere el supuesto de ilegalidad.

Con relación al uso de la violencia nadie duda que existan elementos para proceder legalmente contra quienes la practican, ¿pero cómo interpretar lo de "injurias"? Sobre este aspecto la Suprema Corte de Justicia se pronunció desde 1931: "Las injurias, violencias y amenazas, deben entenderse, para el efecto de la aplicación de la ley penal, que sean de una gran magnitud, que amaguen de destrucción el orden público establecido, y provoquen conmociones sociales que, por su persistencia y gravedad, alteren la tranquilidad de la conciencia social, pero el alboroto, las expresiones ruidosas, ásperas o groseras en tanto que no alcanzan la magnitud y gravedad requeridas, deben ser miradas con tolerancia y respetados los manifestantes, porque de otro modo, cualquier reunión pública, casi siempre ruidosa y ardiente, podría ser tomada como sedición, con detrimento de las libertades ciudadanas en que se finca la democracia y se inspira la natural evolución de las sociedades" (amparo directo 4709/931).

Queda otro asunto por dilucidar. El mencionado párrafo segundo del artículo 9º constitucional, señala expresamente: "No se considerará *ilegal*, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión. . ." Parece clara la previsión del Constituyente en el sentido de que una ley reglamentaría el precepto. Esta ley no se ha formulado y, por tanto, la disposición constitucional se aplica en sus términos. Sin embargo hay algo que el Constituyente no anticipó: los derechos de terceros. Se tutela, y bien, el derecho de reunión pacífica, pero no se contemplan los eventuales efectos que aún las reuniones pacíficas tienen sobre terceras personas, cuyos derechos pueden verse afectados por el de los manifestantes.

El tema merece ser examinado con rigor metodológico. Es necesario procurar que los derechos de la colectividad no se vean afectados por el ejercicio de libertades cívicas, ni que éstas sean conculcadas en nombre de aquéllas. En una sociedad democrática ese es un falso dilema. Una actitud constructiva seguramente permitirá que el uso del derecho no se convierta en abuso del derecho. De otra manera seguirá creciendo la cadena en la que unos se quejan de otros, que también se quejan. En un estado de derecho hay respuestas para todo.

X

No es un lugar común afirmar que las reflexiones sobre la justicia constituyen una cuestión dominante a lo largo de la historia mexicana y, en general, de todas las sociedades. Tradicionalmente las relaciones entre el individuo y el Estado tienen una expresión política que se traducen en la constitución y consolidación de instituciones y procedimientos democráticos. Pero hay otros tipo de relaciones entre el individuo y el Estado, de contenido estrictamente jurídico, cuya traducción está en la procuración y la impartición de justicia.

A veces se considera que la responsabilidad de mejorar las condiciones generales de procuración e impartición de justicia es solamente responsabilidad del Estado. Es verdad que al Estado corresponde velar por la aplicación del derecho y que tiene responsabilidades indeclinables en lo que respecta a garantizar

condiciones de seguridad para la sociedad, y al desempeño objetivo, eficaz, imparcial y honesto de los servidores públicos que integran los órganos de procuración e impartición de justicia. Pero estamos en una época de grandes cambios, entre los que figura de manera importante la superación del viejo concepto de que el Estado es el único responsable en materia de justicia, y de que la sociedad ocupa un papel pasivo, carente de atribuciones y ausente en el proceso global de la procuración y de la impartición de justicia.

En una sociedad compleja como la que actualmente existe, y en un momento en el que se están recreando los conceptos que orientan la acción de la comunidad política, es indiscutible que la sociedad ya no puede ni debe conservar una actitud expectante. Justamente lo que caracteriza el dinamismo de nuestro tiempo es la creciente participación de la sociedad en aspectos que se creían reservados exclusivamente al dominio del Estado.

El concepto de liberalismo social, que concilia precisamente las mayores responsabilidades de la sociedad, y del Estado frente a la sociedad, resuelve en una configuración sincrética lo que antes parecía una relación excluyente. Ya no estamos ante dos conceptos distintos; sino ante una sola realidad, donde los intereses, objetivos y estrategias de la sociedad y el Estado se entrelazan íntimamente.

Todas las actividades conducentes a mejorar los niveles de justicia en una comunidad constituyen un complejo entramado de normas, de actitudes y de conductas que involucran por igual a la sociedad en su conjunto, a cada uno de sus componentes, a sus órganos representativos, y a los profesionales que tienen como tarea fundamental fungir como intermediarios entre los individuos y los órganos jurisdiccionales del Estado.

La Constitución de 1917 ha venido siendo permanentemente actualizada, para dar respuesta eficaz a las demandas y a los compromisos de mejoramiento de la procuración e impartición de justicia en el país. La mayor parte de esa renovación normativa se ha cifrado en aspectos vinculados directamente con la acción del Estado.

Hasta hace muy poco tiempo ha comenzado a modificarse el énfasis para darle impulso a la participación de la sociedad en

el proyecto de construir un nuevo concepto de justicia. Este nuevo concepto de justicia tiene que fundamentarse en la convicción generalizada de que es necesario un esfuerzo colectivo, constructivo y comprometido para mejorar las características de la justicia en el país.

Las reformas de carácter legislativo son cruciales. La actualización y mejoramiento del aparato administrativo y judicial es de gran importancia. Pero también se requiere que la comunidad conozca sus derechos y esté dispuesta a ejercerlos. Es requisito ineludible que las deformaciones que alteran la función de la justicia no se produzcan ni entre los servidores públicos, ni entre quienes por una equivocada percepción del servicio público o de sus propios derechos generen presiones para distorsionar lo que debe ser una función objetiva e imparcial.

Por eso es necesario hablar, entre nosotros, de una cultura jurídica que permita alentar en la comunidad nuevas convicciones, percepciones y actitudes ante el derecho. El prejuicio de que el derecho existe pero no se aplica lleva a que, efectivamente, se produzca una inhibición ante un aparato normativo e institucional al que se descalifica de antemano y al que no se recurre porque no se le confía.

En una sociedad de vanguardia no son operantes normas e instituciones arcaicas; a la inversa, para que las normas y las instituciones renovadas rindan todos sus frutos es indispensable que la sociedad las conozca y las secunde. Es indispensable que se sigan produciendo las exigencias sociales de renovación; pero también lo es que esa renovación no sólo sea del aparato del Estado sino de la conducta social en su conjunto.

Los mexicanos hemos constituido, de siempre, una nación dispuesta al cambio. Por eso en México hemos sido precursores de instituciones como el juicio de amparo y como las garantías sociales. Ha sido mérito de la sociedad haber concebido, impulsado y consolidado esas grandes decisiones jurídico-políticas.

En los años que corren también hemos presenciado cambios de extraordinaria relevancia, producto de una sociedad madura, consciente y activa, que han permitido alcanzar nuevas definiciones en cuanto a las relaciones Estado-Iglesia; al derecho de propiedad rural; a la organización política de la sociedad y

del Estado, y a las mayores responsabilidades de la propia sociedad en los procesos de producción y distribución de bienes y de servicios. Otro tanto puede decirse en lo que concierne a la justicia.

Dos ejemplos recientes ilustran ese cambio en materia de justicia. Uno está representado por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, cuya elaboración fue resultado de un amplio proceso de consulta y de consenso, que permitió su aprobación unánime en el Congreso de la Unión.

Esta Ley de Seguridad se diferencia de otros instrumentos análogos, adoptados en la última década en diferentes países europeos y latinoamericanos, porque no pone su énfasis en aspectos de carácter coercitivo, sino en cuestiones de índole preventiva, organizativa y participativa.

En la antigua doctrina del Estado se acuñaron, sucesivamente, los conceptos de razón de Estado, de poder de policía y seguridad estatal. La nueva forma de entender las relaciones de la ciudadanía y de los órganos de autoridad, permite que hoy hablemos en otros términos. Prevalece la razón pública sobre la de Estado, el poder no es de policía sino sobre la policía y la seguridad que se busca no es la que favorece al Estado sino a la sociedad.

Una vez más nuestra capacidad de innovación se hizo ostensible; ahora dependerá de que a esa disposición normativa le den contenido las conductas de los individuos, de la comunidad y del Estado. Soy optimista, porque si fuimos capaces de ponernos de acuerdo para elaborar un texto de vanguardia, también lo haremos para darle, en su aplicación cotidiana, el carácter de un nuevo instrumento de la sociedad para garantizar su propia seguridad.

Otro ejemplo relevante en materia de justicia es el de las reformas constitucionales introducidas a diferentes artículos en materia penal. Todas, absolutamente todas, las adiciones y reformas incorporadas a los artículos 16, 19, 20, 107 y 119 tienden a consolidar las garantías para los individuos y para la comunidad en cuanto a una mejor procuración e impartición de justicia. Ninguna de esas reformas otorga al Estado facultades que en los textos anteriormente en vigor no le dieran ya y, por el contrario,

regulan de manera más precisa el ejercicio de esas facultades, que antes se practicaban de manera discrecional.

Una de las características del Estado Democrático de Derecho es reducir la discrecionalidad en el ejercicio de la función pública y consolidar la certeza de los derechos de los individuos y de la sociedad. En un Estado de Derecho los individuos tienen libertad para hacer todo lo que no está prohibido, y las autoridades sólo pueden hacer lo que les está expresamente permitido. Por eso es tan importante que los derechos que tienen los individuos sean conocidos por los individuos.

En el área de procuración y de justicia las autoridades nos hemos empeñado porque los servidores públicos conozcan y respeten los derechos de la sociedad; es indispensable que la sociedad misma también los conozca a profundidad. Dice un viejo adagio romano, ya mencionado, y que también forma parte de una disposición vigente en México, que la ignorancia del derecho no excusa de su cumplimiento. Pero hoy el problema no es solamente ese; el problema es que la ignorancia del derecho sí limita su ejercicio.

Por eso será muy importante que se conozca y difunda que la reforma constitucional en materia penal, que fue resultado de la iniciativa de cien diputados de todos los partidos políticos, hecho por sí solo sobresaliente, sea apreciada en toda su magnitud. De acuerdo con esa reforma, entre otras cosas, el Ministerio Público no podrá practicar detenciones administrativas por más de 48 horas, salvo el caso del delito organizado, a diferencia de viejas prácticas que, por ausencia de regulación, daban lugar a detenciones más prolongadas. Tampoco será posible obligar a una persona a declarar, ni tomarle declaración sin la presencia de un defensor o de una persona digna de su confianza. También se derogó el precepto constitucional que permitirá detener hasta por 24 horas a una persona que había sido aprehendida con orden judicial; en lo sucesivo, cuando se ejecute una orden judicial, se tendrá que presentar de inmediato al inculcado ante el juez competente.

Asimismo se ha adoptado un nuevo concepto en la relación entre las entidades federativas. De acuerdo con el anterior texto

del artículo 119 constitucional, se daba la paradoja de que las órdenes expedidas por la autoridad judicial de una entidad federativa tuvieran que ser homologadas por las de otra entidad federativa, para ser cumplidas, en contraste con lo dispuesto por el artículo 121 de la propia Constitución, que dice que "en cada estado de la federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros". El artículo 121 corresponde al concepto de un federalismo cooperativo, al que no correspondía el artículo 119 en su versión ya derogada, y que dificultaba un combate eficaz contra la impunidad en el país.

A lo largo de su gobierno, el Presidente Carlos Salinas ha venido reiterando, con expresiones y con acciones, su convicción y su compromiso de mejorar los niveles de impartición y procuración de justicia. En todos los ámbitos se ha podido constatar el reforzamiento para los instrumentos de la justicia por parte del Estado y se ha dado, como nunca, una intensa defensa de los derechos humanos en México, como capítulo esencial de la justicia. Este periodo de gobierno ha tenido como prioridad una mejor justicia para los mexicanos. Este es un hecho incontrovertible.

Es indispensable que el esfuerzo social realizado hasta ahora continúe y se multiplique. Que involucre a las escuelas de derecho, para que preparen a los abogados modernos que nuestro país requiere; que las organizaciones de abogados adopten mecanismos rigurosos para garantizar el ejercicio ético de nuestra profesión; que las organizaciones sociales y los medios de comunicación coadyuven en la tarea de difundir información, orientación y análisis de temas jurídicos útiles a la población; que los contenidos educativos de la infancia y de la juventud incorporen mayores elementos de información y de formación cívica.