

REFORMA DEL ESTADO Y DEMOCRACIA GOBERNABLE: ALGUNAS REFLEXIONES¹

Miguel CARBONELL

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *El contexto de la reforma del Estado.* II. *Las condiciones básicas de un Estado democrático.* III. *Los puntos pendientes de la reforma del Estado.* IV. *Gobernabilidad y democracia. ¿Hacia dónde queremos ir?*

I. EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Si se quiere encontrar una fecha que podamos considerar como el inicio del proceso de reforma del Estado en México, muy probablemente tendremos que pensar en 1977. Sin duda las importantes reformas que se plantearon y se realizaron ese año no surgieron de la nada, no fueron algo improvisado e imprevisto, sino el resultado de una serie de luchas y descontentos sociales que desde hacía dos décadas, al menos, se venían gestando en nuestro país.² Sin los movimientos sindicales que se presentaron desde los años cincuenta, sin las movilizaciones estudiantiles de finales de los años sesenta y principios de los setenta, sin los varios levantamientos guerrilleros, urbanos y rurales, que durante ese periodo surgieron

1 Texto elaborado a partir de las ponencias que cada uno de los autores presentó en el Seminario.

2 Sobre la situación existente en nuestro país antes de la reforma de 1977, véanse, de manera particular, Pereyra, Carlos, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990; Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

en diversas partes del país, en suma, sin la diversidad política y el descontento social que día a día desbordaba los canales institucionales, y que cada vez más caracterizaba la composición de nuestra sociedad, las reformas de 1977 habrían sido impensables.³

El contraste entre la realidad política del país (el *país real*) y el marco institucional delineado en nuestras leyes (el *país legal*) encontró en las elecciones presidenciales de 1976 su expresión máxima al presentarse un único candidato: José López Portillo. Fue precisamente él quien, en su discurso de toma de protesta, advirtió los peligros de continuar con esa cada vez mayor discordancia entre el país real y el país legal.⁴ Y fue el famoso “discurso de Chilpancingo” pronunciado por Jesús Reyes Heróles (entonces secretario de Gobernación) el 10. de abril de 1977,⁵ el pronunciamiento que, sin duda, puede ser considerado como el “banderazo de salida” del proceso de reformas que han dado pie a la conciliación entre ambos “países”.

En 1977 se concretó una serie de cambios constitucionales y legales que abrían las puertas de la competencia política a nuevas opciones (muchas de ellas proscritas, hasta entonces, de la arena electoral), establecían nuevas condiciones en la búsqueda de las preferencias electorales y permitían el acceso de los partidos a los espacios de representación. No obstante, esa primera reforma electoral distó mucho de ser definitiva. A ella le sucedieron cinco nuevas reformas que cambiaron radicalmente el panorama político de México. La virtud de los cambios de 1977 fue que se constituyeron en una reforma que algunos han llamado “desen-

3 Uno de los estudios más esclarecedores y omnicomprensivos del proceso de reforma política en el país es el de Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 2000.

4 Cfr. López Portillo, José, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, pp. 230 y ss.

5 Cfr. Reyes Heróles, Jesús, *Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Comisión Federal Electoral, abril-agosto de 1988, t. I, pp. X y ss.

cadena”.⁶ En efecto, dicha reforma permitió a los partidos de oposición ocupar espacios en la estructura institucional y, a partir de ese momento, involucrarlos directamente en la toma de decisiones colectivas. Además, ese hecho abrió las puertas para que los propios partidos, desde los espacios ya abiertos en los ámbitos de representación popular, pudieran exigir una mayor apertura y nuevos cambios. El advenimiento de nuevas reformas que reflejaran cada vez con mayor fidelidad la creciente pluralidad política de la sociedad mexicana fue, pues, sólo cosa de tiempo.⁷

Las sucesivas reformas electorales de 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 transformaron radicalmente las normas de la materia, mientras que, de manera paralela, el sistema de partidos se fortalecía cada vez más. Por un lado, se definieron las reglas de la competencia con el fin de generar una mayor transparencia, certeza y equidad que, con la reforma de 1996, alcanzaron su punto más alto. Por otro lado, los partidos políticos se consolidaron y ocuparon, poco a poco, un número creciente de posiciones públicas en los tres niveles del Estado (federal, estatal y municipal).⁸ La elección federal de 2000, en la que, por primera vez desde 1929, se concretó la alternancia en la Presidencia de la República, y dejó de existir toda mayoría preestablecida en las dos Cámaras del Congreso de la Unión, fue, sin duda, el resultado material de los cambios que tanto en las normas electorales, como en el mismo sistema político, se habían gestado en los últimos veinticinco años.⁹ Hoy, los órganos de representación

6 Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, p. 149.

7 Sobre los resultados electorales como resultado de las reformas electorales, desde 1979 hasta 1990, véase Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES de El Colegio de México, México, Colmex, 1990.

8 Ésta es la tesis prevaleciente del texto, Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*

9 Una interesante reflexión colectiva en torno al proceso electoral federal de 2000 la constituye, Salazar, Luis (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001.

reflejan, de manera mucho más precisa que en el pasado, la gran diversidad y pluralidad políticas que caracterizan al país.¹⁰

El proceso de reforma del Estado en nuestro país tuvo como preocupación central, se ha dicho, la temática electoral. No podía ser de otro modo, pues todo país que se precie de ser democrático tiene que cumplir, antes que otra cosa, con las reglas mínimas que garanticen que el juego electoral se realice de manera regular, limpia, transparente y equitativa. Sin la satisfacción de estos aspectos *formales*, resulta imposible hablar de democracia, independientemente de los contenidos (es decir, de la *sustancia*) de las decisiones públicas.¹¹ Las seis reformas electorales en México tuvieron, precisamente, la meta de generar y consolidar esos aspectos formales ausentes en el pasado. Su prioridad era y es evidente. Sin ese hecho, sencillamente, habría resultado imposible hablar de la democratización del sistema político. En suma, la democratización del sistema de representación y su garantía a través de normas electorales claras y equitativas constituían una condición necesaria en el proceso de reforma del Estado.

A pesar de la prioridad que el aspecto electoral tuvo en la agenda de la reforma del Estado, pensar que otros aspectos no fueron considerados resulta a todas luces incorrecto. Otras, es cierto, han sido las áreas de la estructura estatal que han sufrido cambios y modificaciones, ahí están los ejemplos de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (que adquirió rango constitucional en 1992), de las respectivas comisiones estatales de derechos humanos; o la reforma de diciembre de 1994 que modifica sustancialmente las atribuciones de control de la

10 Un rastreo de la transformación del mapa político del país puede encontrarse en Lujambio, Alonso (con la colaboración de Horacio Vives), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

11 Sobre la característica formal de la democracia véase, en particular, Bobbio, Norberto en Fernández Santillán, José (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 229 y ss., y Bovero, Michelangelo, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2000, pp. 33 y ss. (trad. al castellano de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, en prensa).

constitucionalidad conferidas al Poder Judicial federal, prácticamente ausentes hasta entonces (con la excepción que representaba el juicio de amparo, sumamente limitado en sus alcances, para efectos de control de constitucionalidad), y dota además a este poder de un órgano de autogobierno (el Consejo de la Judicatura Federal). Pero también es cierto que, por la centralidad política a la que nos hemos referido, la materia electoral acaparó la atención y sólo este ámbito sufrió una transformación profunda y radical. En otras palabras, prácticamente sólo en la materia electoral tenemos una reforma acabada (las modificaciones que eventualmente faltarían son, sin duda, secundarias).

En este contexto, quizá pueda afirmarse que en México parecen haber quedado atrás los días en que el debate público nacional se centraba en la falta de limpieza de las elecciones. Actualmente la agenda parece estar repleta de una considerable cantidad de temas que contienen y reflejan buena parte de la ardua problemática con la que el país va a entrar en el siglo XXI.

Al parejo de la superación del fantasma del fraude electoral, hemos asistido en los últimos años al florecimiento de un pluralismo político y social inédito en la historia reciente de México. De ese creciente pluralismo da buena cuenta el hecho de que para el proceso electoral federal de 2000 hayan participado con registro 11 partidos políticos; 6 de ellos por vez primera, luego de acreditar los requisitos legales ante el Instituto Federal Electoral y que se agregan a los otros 5 que participaron en las elecciones federales de 1997. Aunque quizá el dato más elocuente en ese sentido, como ya se ha apuntado, sea la alternancia producida en la Presidencia de la República luego de la jornada electoral del 2 de julio, y la necesidad de gobernar sin mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso de la Unión por parte del nuevo gobierno del PAN (2000-2006).

A partir tanto de la confiabilidad en la organización y en los resultados de las elecciones, como del renovado y pujante pluralismo, deben ir pensándose los cambios necesarios que pudieran introducirse en el marco constitucional a fin de estar en posibi-

lidades de reforzar las funciones y el desempeño de los poderes públicos. En buena medida, de la consecución de estos cambios y del correspondiente mejoramiento de la operatividad de los poderes públicos trata la llamada “reforma del Estado”.

II. LAS CONDICIONES BÁSICAS DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO

Una de las definiciones mínimas más claras y precisas de democracia es aquella planteada por Hans Kelsen, al distinguirla de la autocracia, como aquella forma de gobierno en la que los destinatarios de las normas participan, de alguna manera (directa o indirectamente, es decir, a través de sus representantes),¹² en la creación de dichas normas. Este concepto retoma claramente una definición *formal* de democracia que la reduce a los mecanismos o a las formas de participación de los individuos en la toma de las decisiones colectivas.

No obstante, los modernos estados constitucionales de derecho, representados por las llamadas democracias representativas, requieren más que el establecimiento de los meros mecanismos electorales y de representación que permiten la toma de las decisiones políticas.¹³ Un Estado democrático funcional requiere, además, de la existencia de ciertas condiciones de equilibrio y de control institucional. Entre otras, podemos identificar fundamentalmente a tres:

- a) La existencia de mecanismos de garantía que aseguren el efectivo respeto de los derechos fundamentales.

12 Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Barcelona, Editorial Labor, 1934, pp. 409 y ss., y del mismo autor, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milán, Edizioni di Comunità, 1952, pp. 288 y ss.

13 En general, sobre las características del Estado constitucional, Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001.

- b) Un sistema de instrumentos institucionales que permitan un sistema real de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado.
- c) En consecuencia, una efectiva vigilancia del apego a los mandatos de la Constitución (control de constitucionalidad).

Aparte de los mecanismos de carácter institucional, el otro componente fundamental de los Estados constitucionales y democráticos se encuentra en la existencia de un catálogo de derechos fundamentales. División de poderes y garantía de los derechos son, desde el famoso artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, el “contenido mínimo” de todo texto constitucional y, por ende, la dimensión *sustantiva* de cualquier Estado democrático.¹⁴

Tanto la división de poderes como los derechos fundamentales, están protegidos por esa especial característica de los textos constitucionales modernos: la rigidez de la Constitución. La rigidez significa, en palabras de Luigi Ferrajoli, “el reconocimiento de que las Constituciones son normas supraordenadas a la legislación ordinaria, a través de la previsión, por un lado, de procedimientos especiales para su reforma y, por otro, de la institución del control constitucional de las leyes por parte de tribunales constitucionales”.¹⁵ En virtud de la rigidez, los contenidos constitucionales quedan fuera del alcance de todos los poderes constituidos (salvo el poder reformador de la Constitución, obviamente), lo cual significa que no se encuentran a la disposición

14 En torno a la polémica sobre el concepto de “democracia sustancial”, véase Ferrajoli, Luigi *et al.*, *Los fundamentos de los derechos fundamentales* en Cabo, Antonio de *et al.* (eds.), Madrid, Trotta, 2001 (sobre todo las intervenciones de M. Bovero y L. Ferrajoli).

15 “La democracia constitucional” en Courtis, Christian (comp.), *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2001, p. 259; también sobre el tema, Carbonell, Miguel, “Rigidez constitucional”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. IV; *idem.*, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001.

de la política del día a día, del ejercicio cotidiano del poder. Las normas constitucionales, en tanto que están dotadas de rigidez, se imponen a mayorías y minorías, señalando la esfera de lo no decidible; ya sea lo no decidible que *sí* (cuyo ámbito se encuentra determinado por los derechos fundamentales de libertad que le imponen —sobre todo— prohibiciones a los poderes públicos), o lo que no decidible que *no* (esfera circunscrita por los mandatos de actuación que suponen los derechos sociales).¹⁶

III. LOS PUNTOS PENDIENTES DE LA REFORMA DEL ESTADO

Dentro del ámbito constitucional mexicano, al salir en los últimos años de lo que Jesús Silva-Herzog Márquez ha llamado “la siesta constitucional”, la revisión de la parte orgánica —y seguramente también de la que se refiere a los derechos fundamentales—¹⁷ se presenta como un requisito ineludible para afianzar la incipiente democracia que estamos viviendo. El texto constitucional, tal como está, podría generar más de un conflicto en un futuro no muy lejano, sobre todo teniendo en cuenta el precario apoyo parlamentario con el que tendrá que operar el gobierno electo el 2 de julio de 2000, que como se acaba de mencionar no va a contar con mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras.

De dicha posibilidad y de la insuficiencia de la regulación actual da buena cuenta el siguiente párrafo del propio Silva-Herzog Márquez:

16 Ferrajoli, “La democracia constitucional”, *cit.*, p. 262; *idem.*, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2000, pp. 851 y ss.; *idem.*, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2001; *idem.*, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2000.

17 Véase Carbonell, Miguel, “Los derechos fundamentales en la Constitución: una propuesta de reforma”, *Propuestas de reformas constitucionales*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, México, Editorial Themis, 2000, t. I, pp. 29-39.

...la legislatura está condenada al amateurismo, la sustitución presidencial ofrece el caos, el presupuesto se prepara cada año en el abismo, el Ejecutivo está llamado a despreciar al Congreso. No hay, pues, un tejido jurídico que alimente la responsabilidad, que estimule la competencia, que aliente los entendimientos y que prevea medidas de alivio para las emergencias. De allí que sea, a mi juicio, indispensable impulsar el debate de la reforma institucional.¹⁸

Son muchos los puntos que se encuentran pendientes dentro del proceso de la reforma del Estado en México; entre ellos en esta ocasión nos gustaría mencionar nada más los siguientes:

1. *Reelección legislativa*

A partir de los resultados electorales del 2 de julio de 2000, no parece aventurado sostener que ningún partido político tendrá en el mediano plazo una mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual hace altamente probable que los siguientes gobiernos deban convivir con legislaturas dominadas mayoritariamente por partidos de la oposición. Este fenómeno, que a nivel federal es relativamente reciente, se observa de forma repetida en un número nada desdeñable de entidades federativas, en las que la experiencia de los llamados “gobiernos divididos” parece tomar cada vez más carta de residencia.¹⁹ Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo derivado de la creciente competitividad electoral son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales.

18 “La Constitución como proyecto”, *Diálogo y debate de cultura política*, México, núm. 11, enero-marzo de 2000, p. 18.

19 Un análisis de la experiencia de los gobiernos divididos en las entidades federativas de México se puede encontrar en Lujambio, Alonso (ed.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, IFE, UAM, 1996. En general sobre los gobiernos divididos y sobre la experiencia de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, *Este País. Encuestas y opiniones*, México, núm. 107, febrero de 2000, pp. 2-16.

Esto puede suponer tensiones más o menos fuertes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero a la larga representa un activo democrático que, bien aprovechado, en mucho puede ayudar al proceso político nacional. Es imposible negar que a partir de la LVII Legislatura (1997-2000) el Congreso de la Unión se ha convertido en un actor de primera importancia dentro del escenario político nacional, con independencia de la evaluación del desempeño concreto que pueda hacerse de sus trabajos legislativos.

Bajo el nuevo esquema pluralista y tomando en cuenta el cambio en el peso político específico que las Cámaras van a tener en el futuro inmediato —y que en buena medida ya están teniendo desde 1997—, se vuelve muy urgente y necesaria la reforma a los artículos 59 y 116, fracción II, constitucionales, de tal manera que se haga posible la reelección *inmediata* de los legisladores federales y locales. Y lo mismo vale para el caso de lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que respecta a las autoridades municipales, aunque este tema merece un tratamiento aparte.

La reforma de los artículos 59 y 116, fracción II, para ampliar las posibilidades de la reelección legislativa tendría, entre otras, las siguientes tres ventajas:²⁰

20 Sobre el mismo tema, Carbonell, Miguel, “Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate”, *Quórum*, México, noviembre-diciembre de 1998, pp. 35-45; *idem.*, “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México” en Pérez, Germán *et al.* (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, FLACSO, M. A. Porrúa, 2000, pp. 105-117; Nacif, Benito, “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados”, *Documento de trabajo*, México, División de Estudios Políticos, CIDE, núm. 63, 1997; del mismo autor, con una perspectiva más general, “El Congreso mexicano en transición”, *Documento de trabajo*, México, División de Estudios Políticos, CIDE, núm. 101, 1999. El estudio más completo que se ha escrito en México sobre no reelección legislativa, hasta donde tengo noticia, es el de Dworak, Fernando F. (coord.), *El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, prólogo de Alonso Lujambio (en prensa).

- a) *Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.* Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata, los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos —como sucede en la actualidad— sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.
- b) *Fortalecería la responsabilidad de los legisladores.* Bajo el incentivo de la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Alonso Lujambio: “un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto...”.²¹
- c) *Profesionalizaría a los legisladores.* En la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no puede adquirirse de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también

21 “La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas”, *Quórum*, México, enero de 1996, p. 23; del mismo autor, “Reelección legislativa y estabilidad democrática”, *Estudios. Filosofía, historia, letras*, México, ITAM, núm. 32, primavera de 1993 y “¿Para qué servirían las reelecciones en México?”, *Quórum*, México, abril de 1993.

en una complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. Hoy en día los legisladores igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual, a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas “políticas de Estado” en la rama legislativa.

En palabras de Alonso Lujambio:

los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.²²

Para entender cabalmente estas ventajas no puede perderse de vista, como se mencionaba al principio, la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. Mientras que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, “la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política”,²³

22 “La reelección de legisladores...”, *cit.*, p. 23.

23 Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, *cit.*, pp. 31 y 96, entre otras.

en uno en etapa transicional o de democracia emergente puede ayudar significativamente a la autonomía del Poder Legislativo y al mejoramiento de la representación política.

Al introducir la reelección legislativa inmediata quizá pudiera incorporarse también algún límite en la Constitución, de forma que no se tuviera la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano más de 12 años. Esto significa que, suponiendo que la duración de los periodos legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata una vez (completando dos periodos de 6 años cada uno) y los diputados lo serían hasta por cuatro periodos (una primera elección y tres reelecciones inmediatas). Para el caso de los diputados quizá convendría agregar que los que lo fueran por representación proporcional (los llamados “plurinominales”), luego de haber sido electos por dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en su tercera y cuarta oportunidades; con esto último se evitaría, en alguna medida, el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos.²⁴

2. *Comparecencias del presidente de la República*

El hecho de que el Congreso de la Unión haya ganado presencia y peso político hace necesario que se le suministren los instrumentos suficientes para desempeñar las funciones adecuadas a su recién adquirida importancia.

Una vertiente importante de esos instrumentos pueden ser las distintas formas de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo.

De acuerdo con el marco constitucional actual, las Cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al procurador general de

²⁴ La propuesta de limitar las reelecciones se toma de Lujambio, “La reelección...”, *cit.*, p. 25. Véase, sin embargo, la muy convincente argumentación —en sentido contrario— de Dworak, Fernando F., “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una perspectiva sobre el posible reestablecimiento de las carreras legislativas en el sistema político” en Dworak, Fernando F. (coord.), *El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, *cit.*

la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los responsables de la administración pública paraestatal y de las empresas con participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93).²⁵

Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las Cámaras podría darse al permitirles también citar al presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Obviamente, no se trata de tener al presidente cada semana en el Congreso, como sucede por cierto en la mayor parte de las democracias consolidadas (sobre todo las que cuentan con regímenes parlamentarios de gobierno), pero sí de tener la posibilidad de que el presidente explique ante el Congreso y ante la opinión pública la atención que se le debe dar o se le ha dado a algún asunto importante.

Esto supondría, además de aumentar las facultades de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, la creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales y fomentaría la tolerancia y el respeto hacia las posiciones del otro, lo que en mucho podría contribuir al establecimiento de una renovada cultura política. No es lo mismo tener al presidente en el Congreso una vez al año para presentar el informe que prescribe el artículo 69 constitucional, que tenerlo cinco o seis veces, en sesiones tal vez menos solemnes que la prevista en el precepto mencionado (que requiere que el informe se presente por escrito) pero más operativas y dialogantes. Por sí misma, esa posibilidad introduciría un cambio cualitativo muy importante en la vida política nacional.

3. Ratificación del gabinete por el Poder Legislativo

En el mismo sentido de los puntos anteriores, también podría resultar interesante otorgar a las Cámaras, o por lo menos a una

25 Un análisis de los mecanismos de control parlamentario en la Constitución de 1917 puede verse en Mora-Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, M. A. Porrúa, Universidad Anáhuac, 2001, pp. 125 y ss.

de ellas, la facultad de aprobar los nombramientos de los secretarios de Estado. Actualmente el Senado cuenta con facultades para ratificar el nombramiento del procurador general de la República y el de otros altos cargos de la administración pública y del Poder Judicial de la Federación (artículos 76, fracción II, y 89, fracciones IX y XVIII constitucionales).²⁶

Lo ideal sería que todos los miembros del gabinete fueran ratificados por el Senado o por la Cámara de Diputados²⁷ y que la Constitución exigiera a los candidatos, comparecer ante los legisladores para demostrar su conocimiento del ramo del que van a estar encargados y para exponer las políticas públicas que piensan implementar en caso de ser ratificados.

Esta medida tendría tres ventajas concretas que no son para nada desdeñables: *a)* por una parte, involucraría al Poder Legislativo en una de las decisiones más importantes que se toman dentro del funcionamiento del Estado mexicano y que hoy compete a un solo hombre; *b)* por otro lado, se evitaría que se nombraran secretarios de Estado de forma improvisada o sin conocimiento del área de la que se van a encargar; en este sentido, podría generarse una mayor profesionalización de los titulares de las dependencias más importantes de la administración pública, y *c)* adicionalmente, la opinión pública contaría con mejores y mayores elementos de juicio con respecto a la idoneidad de los nombramientos de esos funcionarios.

4. Eliminación del principio de relatividad de las sentencias de amparo

Otra propuesta de cambio que puede emprenderse en el corto plazo es la derogación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocido como fórmula Otero y contenido en la

²⁶ Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 393, 394 y 410.

²⁷ *Ibidem*, p. 410.

fracción II del artículo 107 constitucional. Dicha fracción, en su primera parte, tiene el siguiente texto: “la sentencia (de amparo) será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.²⁸

De acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general (ley, tratado, reglamento, etcétera) que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro de un juicio de amparo no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías pero dejando subsistente el acto para los demás gobernados a los que les sea aplicable.

La eliminación de la fórmula Otero ha sido demandada desde hace muchos años y con muy interesantes argumentos por juristas como Héctor Fix-Zamudio.²⁹ Sin embargo, el principio de relatividad también tiene sus defensores, quienes incluso sostienen que es justamente debido a esta fórmula que se ha salvado el juicio de amparo, porque de otro modo el Poder Judicial federal no habría podido resistir las “presiones” de los otros poderes.

Obviamente, no bastaría con remover sin más la fórmula Otero, sino que haría falta también que dicha supresión se acompañara de disposiciones que regularan de forma adecuada los efectos generales de las sentencias de amparo. Fix-Zamudio propone que la declaración general la pueda realizar exclusivamente el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se requiera para ello que el criterio de inconstitucionalidad de la norma general en cuestión se constituya como jurisprudencia firme en los términos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica

²⁸ La misma disposición se recoge, con algunas variantes, en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

²⁹ Véase, por ejemplo, Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 183 y ss.

del Poder Judicial de la Federación. Una vez que se reúnan los requisitos para integrar jurisprudencia, el criterio de la Suprema Corte se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación* y la norma general declarada inconstitucional quedaría sin efecto alguno para el futuro, “sin perjuicio —agrega el propio Fix-Zamudio— de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva”.³⁰

5. Introducir la cuestión de constitucionalidad

Otra reforma interesante en el ámbito de las instituciones federales encargadas de la impartición de justicia puede ser la de crear nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad, como por ejemplo la llamada “cuestión de constitucionalidad”.³¹ Por medio de este proceso los jueces ordinarios pueden plantear ante el Tribunal Constitucional o en el caso de México ante la Suprema Corte (puesto que no existe todavía un tribunal constitucional) una eventual duda que tengan sobre la conformidad a la Constitución de algún ordenamiento que deban aplicar.

Al crear en el sistema jurídico mexicano la cuestión de inconstitucionalidad se solucionaría el dilema de la “doble vinculación” del juez a la ley y a la Constitución. Actualmente, si un juez del fuero común advierte que en el transcurso de un proceso sometido a su competencia tiene que aplicar una ley que pudiera ser inconstitucional, no puede dejar de aplicarla, aún violando la Constitución, pues de lo contrario podría caer en algún supuesto de responsabilidad. Con la cuestión de inconstitucionalidad se evita que los jueces del fuero común, que evidentemente no son jueces constitucionales y que, en esa medida, no podrían declarar la inconstitucionalidad de una ley y proceder a su inaplicación a un caso concreto —a pesar de la confusa conceptualización que

30 “La declaración general...”, *cit.*, p. 233.

31 Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, prólogo de Manuel Aragón, Madrid, CEPC, 1998.

hace la parte final del artículo 133 de la Constitución de 1917 y de la todavía más confusa jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el tema del llamado control constitucional difuso—, violen la Constitución, al tiempo que también se logra que sigan manteniendo su deber de sujeción a las leyes.

Desde luego, tanto el tema de la fórmula Otero como el de la creación de la cuestión de constitucionalidad, podrían resolverse de mucha mejor manera si se llegara a crear en México un Tribunal Constitucional, siguiendo el modelo de diversos países europeos (España, Italia, Alemania, Portugal, los países del Este) y latinoamericanos (Guatemala, Chile, Ecuador, Perú),³² tal como ya se ha propuesto.³³

IV. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA ¿HACIA DÓNDE QUEREMOS IR?

Creemos que se impone una última reflexión. A raíz del triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales de 2000, y de la nueva integración del Congreso como consecuencia de los resultados arrojados por las pasadas elecciones federales, así como de la consecuente desaparición de muchas de las llamadas “facultades metaconstitucionales” del presidente que se derivaban de la circunstancia de ser, en los hechos, el jefe de su partido (con la consecuente subordinación de éste), se han intensificado las voces que demandan un reforzamiento de las facultades pre-

32 Véase el excelente ensayo del destacado procesalista Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México” en Ferrer M., Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 57 y ss.; para el caso de Europa del Este puede revisarse Flores Juberías, Carlos *et al.*, “Los tribunales constitucionales y su papel en la protección de los derechos fundamentales en las nuevas democracias de la Europa Central y Oriental”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 5, julio-diciembre de 2001, pp. 89 y ss.

33 Carbonell, Miguel, “Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional en México”, *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, 2000, pp. 31-35.

sidenciales o del establecimiento de mecanismos que generen gobernabilidad.

Reflexionar sobre el tema de la reforma del Estado, es decir, sobre los cambios constitucionales que resultan necesarios para crear un sistema político con los equilibrios institucionales conformes a los principios de un Estado democrático, y que garantice plenamente los derechos fundamentales sin dejar de cumplir con un mínimo de eficiencia y de eficacia en la toma de las decisiones, impone hacer una serie de consideraciones en torno a la relación existente entre la gobernabilidad y la democracia.³⁴

El concepto de “gobernabilidad” fue acuñado a mediados de los años setenta a raíz de un estudio colectivo que pretendía dar respuesta a la situación de “sobrecarga” (*overloading*) de demandas que caracterizaba a los países occidentales y que ponía en jaque la capacidad de respuesta de los gobiernos que, consecuentemente, entraban en una grave crisis de legitimidad.³⁵ La idea de gobernabilidad nace, pues, como contraposición al “Estado de bienestar” que caracterizó a los sistemas democráticos de la postguerra.

Lógica y conceptualmente, un Estado “gobernable”, es decir, aquél en el que la capacidad de tomar decisiones se caracteriza por un alto grado de rapidez, eficiencia y eficacia, se contrapone a un Estado en el que las decisiones deben pasar por lentos, complicados e ineficientes sistemas de discusión y de deliberación como, se dice, ocurre en los sistemas parlamentarios.

Inevitablemente, todos los defensores a ultranza de un “gobierno gobernable” se inclinan por un sistema que otorga amplias facultades decisionales (y también discrecionales) al(a los) titu-

34 Sobre el problema de la gobernabilidad y su relación con la democracia, véase, Córdova Vianello, Lorenzo, “Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad. Una visión de conjunto”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 58, núm. 4, octubre-diciembre de 1996, pp. 3-35.

35 Se trata del trabajo de Crozier, Michel *et al.*, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.

lar(es) del gobierno. Por el contrario, los defensores de un gobierno democrático prefieren que las decisiones pasen por el filtro de la discusión parlamentaria y del control jurisdiccional lo que, inevitablemente, se traduce en una mayor lentitud y complicación en el proceso decisonal.

Desde un plano conceptual, un sistema plenamente democrático y plenamente gobernable se plantea, así, como una contradicción en términos; como extremos opuestos. Como conceptos puros ambos son excluyentes, lo que no quiere decir que no sean conciliables, pero su conjugación implica, necesariamente, una mediación entre ambos. Para decirlo en otras palabras: a mayor gobernabilidad, menor democracia; y a mayor democracia, menor gobernabilidad.³⁶ Cuál es el punto ideal, nadie puede afirmarlo tajantemente, pues se trata de una determinación condicionada por las características y las necesidades prioritarias en cada caso concreto. Habrá unos países que requieren privilegiar la gobernabilidad, lo que implicará una disminución de su calidad democrática. Habrá otros países cuya prioridad es la democratización de su sistema político, lo que los llevará a privilegiar ese aspecto en detrimento de su gobernabilidad. Los equilibrios entre ambos puntos, insistimos, variarán caso por caso.

Este aspecto es sumamente importante en la futura discusión sobre la reforma del Estado en nuestro país. Nos encontramos en una etapa de consolidación de los logros democráticos producto de casi dos décadas y media de mediaciones, negociaciones, y búsqueda de consensos. Pensar hoy sólo en términos de gobernabilidad, puede dar al traste con los avances conseguidos.

Nadie pretende dar pié a un sistema democrático sin un mínimo grado de gobernabilidad. Sería un suicidio sacrificar los instrumentos necesarios para permitir un nivel de eficacia indispensable en el proceso decisonal. Una democracia ingobernable no tiene sentido; no sirve para nada. Se trata de lograr una armonía

36 *Cfr.* Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 27 y ss.

entre ambos conceptos, una —llamémosle así— “democracia gobernable”.

Para poder llegar a comprender el concepto de democracia gobernable resulta indispensable retomar nuevamente las reflexiones de Kelsen sobre la democracia. Para el jurista austriaco una de las transformaciones que sufre la idea de democracia una vez que se topa con la imposibilidad material de alcanzar el consenso unánime consiste en la adopción de la regla de mayoría como mecanismo para decidir (es la mayoría la que decide); pero dicha regla, que presupone la existencia de la mayoría y, en consecuencia de la minoría (o de varias minorías), implica también ciertas condiciones de garantía mínimas para la minoría (o para las minorías); primero de todas el derecho de la minoría de existir.³⁷

En otras palabras, el principio (o la regla) de la mayoría no se identifica con el dominio absoluto de la mayoría sobre la minoría, por lo que se presupone que la minoría debe tener, entonces, un papel que jugar en la formación de las decisiones colectivas; es decir, la minoría tiene también el derecho de ser tomada en cuenta. Esta idea planteada por Kelsen, en el sentido de que la dinámica democrática implica que la minoría sea incluida en el proceso decisional,³⁸ se deriva de la que este autor considera es la *esencia de la democracia*, es decir, la tendencia hacia el compromiso. “Democracia significa discusión”,³⁹ afirma Kelsen, y el resultado de la discusión es, ante todo, el *compromiso*, el *acuerdo*: la “resolución de un conflicto a través de una norma que no está totalmente de acuerdo con los intereses de una parte,

37 “Esta protección de la minoría —señala Kelsen— es la función de los llamados derechos fundamentales y libertades fundamentales o derechos del hombre y del ciudadano, que están garantizados por todas las modernas Constituciones de las democracias parlamentarias” (Kelsen, Hans, *Essenza e valore della democrazia*, en *idem.*, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 94).

38 Si una minoría, nos dice Kelsen, es excluida permanentemente del proceso de elaboración de las decisiones comunes, tarde o temprano saldrá del juego político optando por otras vías (*cf.* Kelsen, Hans, *La democrazia*, en *idem.*, *Il primato del parlamento*, Milán, Giuffrè, 1982, p. 30).

39 Kelsen, Hans, *Forme di governo e concezioni del mondo*, en *idem.*, *Il primato del Parlamento*, *cit.*, p. 46.

ni está totalmente contrapuesta con los intereses de la otra”. Esa es, por otro lado, la mejor manera de darle a una decisión colectiva la más alta dosis posible de legitimidad y de consensos.

Negociar, llegar a compromisos, generar acuerdos, esa es la esencia de la democracia en términos kelsenianos. Y esa es, precisamente la clave que puede servirnos para determinar la idea misma de “democracia gobernable”. La gobernabilidad de una democracia, desde este punto de vista, no depende tanto de la rapidez y de la capacidad de imponer eficazmente las decisiones desde el gobierno, sino de lograr los consensos suficientes, a través de la discusión y de la negociación, que permitan que una norma o una decisión tenga el mayor número de adhesiones.

La gobernabilidad de un sistema democrático se traduce, así, no en el establecimiento de mecanismos que permitan al gobierno una rápida, eficaz y eficiente toma de decisiones frente a un Parlamento hostil, lo que inevitablemente se traduce en una merma del grado de democracia de ese sistema; sino en el establecimiento de mecanismos que favorezcan la discusión, la negociación y el compromiso entre los actores políticos que tienen en sus manos la toma de las decisiones colectivas.

No se trata de algo irrealizable. Como muestra de ello basta un botón: en diciembre de 2000, luego de un intenso proceso de negociación, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la miscelánea fiscal para 2001 (lo que no sucedía desde que en 1964 ingresaron a la Cámara de Diputados los primeros diputados de oposición a través de la fórmula de los llamados “diputados de partido”). Esto sucedió, debemos recordarlo, en una legislatura en la que por primera vez ningún partido político contaba con mayoría absoluta y, en consecuencia, el presidente tenía frente a sí un escenario con un grado de dificultad sumamente alto.

Estas breves reflexiones en torno a la relación que media entre los conceptos de gobernabilidad y democracia, no pretenden ser una receta para los actores de la reforma política, sino simplemente una advertencia de los riesgos que se corren al pensar, sin más, en la rapidez, la eficacia y la eficiencia. A la larga, esos

objetivos pueden significar no sólo un camino que se alejaría de las metas democráticas tan penosamente alcanzadas a lo largo de los últimos años, sino también, paradójicamente, la vía menos apropiada para lograr la tan ansiada “democracia gobernable”.

Las cambiantes condiciones de dominación política con las que el Estado mexicano entra en el siglo XXI⁴⁰ y la gravedad de los problemas a los que tiene que hacer frente requieren de un esfuerzo imaginativo (de carácter tanto teórico como práctico) que permita seguir avanzando en el proceso de transición democrática iniciado hace algunos años, pero que sirva también para solucionar sin mayor demora algunos de esos problemas. Las propuestas y reflexiones que se han realizado en las páginas anteriores persiguen ese fin, pues buscan resolver algunas cuestiones de ingeniería constitucional y de diseño de instituciones que deben atenderse sin demora en vista del pluralismo político y social que ha caracterizado el escenario público nacional en los últimos años.

Como ha apuntado José María Serna, los procesos de transición democrática en América Latina siempre han ido de la mano con cambios en el diseño de las instituciones y con una correspondiente “ingeniería constitucional”;⁴¹ de lo que se trata entonces es de que México lleve a cabo esos cambios y pueda dejar atrás la etapa de la “transición” para abocarse a los temas de la “consolidación” democrática, que tan lejos se encuentran de una realidad que por momentos parece acercarse a un peligroso retorno autoritario.⁴²

40 Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y Estado autoritario*, México, Fontamara, 1998 y sobre todo *idem.*, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, M. A. Porrúa, 2001.

41 *La reforma del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1998, pp. 13 y ss.

42 Las advertencias sobre el peligro de un “retorno autoritario” fuerte en México se encuentran en el libro de Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, *cit.*, pero se observan también en diversos escritos periodísticos y en comentarios de varios analistas políticos.

Nos queda claro que la consecución de dichos cambios y la generación de los consensos necesarios para llevarlos a cabo no son fáciles de lograr en un escenario como el que actualmente suministra la actual composición del Congreso de la Unión (aunque no sea imposible ni descartable de entrada el alcanzar consensos, como ya se ha dicho).

También sabemos que no hay acuerdos fundamentales entre los teóricos respecto a cuáles son los cambios necesarios o los mejores diseños institucionales. Sobre el tema de los diseños institucionales, como ha subrayado Adam Przeworski, no se cuenta todavía con suficiente evidencia empírica para responder a todas las interrogantes.⁴³ De hecho, un politólogo de la talla de Giovanni Sartori todavía hace unos años se preguntaba si, en las cuestiones institucionales, sabemos qué reformar y cómo vamos a hacerlo y se respondía que no.⁴⁴

De todas formas, bajo las condiciones que se quiera y con las limitaciones que existan, una condición previa para poder llevar a cabo cualquier proceso de reforma del Estado es el tomarse la Constitución en serio, repensando y mejorando sus contenidos, aplicándola en la práctica y generando una cultura constitucional de la que la nación y sus ciudadanos hoy en día carecen, pero que resulta indispensable para el futuro democrático de México. Como señala Luigi Ferrajoli, “tomar en serio la Constitución, es hoy, siendo realistas, la única clase de batalla democrática... que puede llegar a ganarse”.⁴⁵

43 *Democracia y mercado*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 59 y 60.

44 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, reimpr., México, FCE, 1999, p. 12.

45 “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en Andrés Ibáñez, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996, p. 29.