

REGRESIÓN CONSTITUCIONAL

Jorge Manuel AGUIRRE HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La inacabada transición política*. III. *Gobernabilidad democrática y estado de derecho*. IV. *Regresión constitucional: impactos del autoritarismo*. V. *Retos futuros*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

La transición política mexicana, siempre en curso, la gobernabilidad democrática, proceso aún en consolidación, y en general, el pretendido Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho, han sufrido, en el último lustro, graves y grandes retrocesos con la vuelta del Estado autoritario.

Parto de la idea de que la vida en sociedad requiere del concurso de todos en las diversas tareas, y en particular en la construcción del sistema jurídico, para alcanzar una vida plena en la comunidad y para el mejoramiento de un desarrollo colectivo que haga una verdadera y más justa redistribución de la riqueza nacional en los términos de nuestra Constitución. Las interacciones necesarias requieren de instancias que permitan contribuir al diálogo para consensar las metas que se definan, dirimir los conflictos que se presenten y posibilitar que se generen las pautas normativas para alcanzar la mayor armonía posible. Desde esta perspectiva habrá que destacar la importancia de la esfera política de la participación ciudadana en la calidad democrática y, por supuesto, la relevancia de que todos nos sometamos al imperio de la ley para el ejercicio de las libertades.

Una desafortunada comprensión, o el desconocimiento de las realidades políticas por parte de actores, instituciones o partidos que condicionan y relativizan el ordenamiento fundamental, hiere el sentimiento constitucional, o sea, la adhesión o no de los ciudadanos a los contenidos de la ley fundamental, lo que afecta gravemente, al nexo que vincula a la Constitución con los ciudadanos. Sin duda relativizar el texto constitucional, como se ha hecho en México, obstaculiza la adhesión de los ciudadanos con sus

normas, principios y valores. Llegando, ese descrédito, a hacer ilusoria su vigencia y aplicación estricta.

Muchos y variados son los temas que han impactado la vida constitucional y democrática del país y la consolidación de sus instituciones: el desdén por el ejercicio ético de la función pública, la rampante corrupción gubernamental, la impunidad de altos funcionarios de las administraciones públicas involucrados en graves señalamientos, el desprecio por los derechos humanos, la explosión de la violencia y la delincuencia organizada, la irracionalidad en el ejercicio del gasto público y su uso personalista, discrecional y manipulador, la consolidación de la partidocracia, son sólo algunas de las manifestaciones de la regresión autoritaria y la falta de vocación democrática de quienes han encabezado los destinos de México en los últimos años.

Para ubicarnos conviene recordar a Sánchez Viamonte¹ quien, al referirse a constitucionalismo, establece que hay que respetarlo y amarlo, para luchar por su implantación y para defender su estabilidad. Es necesario, señala, crear una conciencia social de sus contenidos. El Estado de Derecho es, también un estado de conciencia colectiva. Y una Constitución debe ser algo así como una puerta que se cierra sobre la injusticia del pasado, pero que se abre sobre la perspectiva indefinida del mejoramiento social.

Estas ideas de crear una conciencia social de los contenidos constitucionales, de abrir una puerta de perspectiva para el mejoramiento social, de resguardar los derechos humanos y limitar el poder permiten al constitucionalismo, oponerse al autoritarismo, y conseguir, en mi opinión, responder a los retos de un auténtico Estado de justicia inmerso en el Estado Constitucional y Social de Derecho.

II. LA INACABADA TRANSICIÓN POLÍTICA

El logro realmente trascendente de la llamada transición democrática debería ser, por encima de la alternancia gubernamental, aunque la haga posible, alcanzar con plenitud la vigencia del Estado Constitucional y Social de Derecho. Se trata entonces de un proceso institucional, con efectos reordenadores de la vida social que rebasa por mucho la noción popular de la transición y que va más allá del resultado cambiante de los partidos políticos en sus juegos de poder y que no es posible lograr sin una copiosa participación ciudadana.

¹ Sánchez Viamonte, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, 4a. ed., Buenos Aires, Argentina, Editorial Kapelusz, 1959, p. 20.

Sobre la transición política se puede recuperar la idea de transformación democrática neutra, es decir, no valorativa, a la que alude Bobbio² que además establece que ese sentido de transformación es el estado natural de la democracia. Por lo tanto, asume que la democracia se encuentra en constante evolución, ya que es dinámica. También habrá que considerar que el sentido de democracia va más allá del mero efecto instrumental que la define como el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más alta participación posible de los interesados, lo que denomina definición mínima de democracia.

De esta manera, transición y gobernabilidad democrática se presentan como un binomio en el que debemos insistir permanentemente.

Este proceso de cambio tiene una dinámica lenta por cuanto mudar de modelo democrático implica no sólo reorientar las bases y el funcionamiento de toda actividad, sino establecer las instituciones idóneas para su funcionamiento, fomento y regulación, incluso formar a los diferentes actores fundamentales del mismo y articular la presencia del resto de segmentos políticos, económicos y sociales en un esquema de funcionamiento integral autosustentado, socialmente incluyente y por ende estable.

Ante la pregunta de cómo entender la transición en México, el concepto de transición democrática ha sido moneda de uso común en el debate político y en la investigación académica, considerándosele difícil, inconclusa, sin alternancia.

El proceso de transición e instauración paulatina de arreglos institucionales, empieza con una Presidencia acotada por las fronteras constitucionales. Posteriormente los esfuerzos se han orientado fundamentalmente en profundizar y consolidar los cambios económicos derivados de las reformas estructurales.

Como ya ha señalado José María Serna, los procesos de transición democrática siempre han ido de la mano con cambios en el diseño de las instituciones y con una correspondiente ingeniería constitucional; 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 cada vez parece acercarse más a un peligroso retorno autoritario.

En la transición mexicana se ha tendido a descuidar la diferencia entre lo que podríamos caracterizar como el régimen político, definido al nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y

² Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 1a. edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1984. pp. 7-9.

el ejercicio del poder político y la labor política que pretende conciliar los intereses divergentes de los diferentes elementos sociales, proponiendo, a unos y a otros, compromisos razonables en aras del bienestar general o el bien común. Se descuida y confunde forma con fondo y viceversa.

La transición política de México se da entre dos extremos: de un lado, un cambio al nivel de lo que habitualmente se llama la forma de gobierno (de una forma semiautoritaria o semidemocrática, con su respectivo régimen hegemónico, a otra de democracia en desarrollo); pero de manera más fundamental, involucra el tránsito de un paradigma de gobernabilidad (un entramado de reglas institucionalizadas entre factores reales de poder) a otro de perfiles todavía inciertos y en gestación. El antiguo paradigma de gobernabilidad se ha venido debilitando de manera paulatina, y en los últimos tiempos se refiere a la escisión entre los problemas de la gobernabilidad y los problemas de la construcción democrática. En particular, me preocupa el marcado desplazamiento del foco de atención hacia el flanco de la forma de gobierno, dejando en un lejano segundo plano la cuestión sobre el grado de gobierno; es decir, la cuestión del ejercicio efectivo del poder político y la calidad de la democracia.

La transición no ha finalizado aún, está pendiente la instauración democrática. Es decir, que los actores políticos y sociales pacten reglas acordes con la nueva realidad. Los problemas derivados de la necesidad de instaurar un nuevo orden político deben ocupar un lugar central en el debate público, se está gestando un nuevo paradigma de gobernabilidad de naturaleza democrática, que no acaba de nacer, sobre el viejo paradigma de gobernabilidad autoritaria, que todavía no termina de morir.

III. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTADO DE DERECHO

De entre los fenómenos que han caracterizado a esta época la institucionalización de la normalidad democrática es una dinámica que, al parecer, y aún frente a los embates del populismo, se aleja cada vez más de dictaduras y autoritarismos. La democracia ha contribuido a ir consolidando las libertades y ha generado que, aún frente a los grandes retos del subdesarrollo y la pobreza, se visualicen mejores condiciones para un crecimiento estable y un progreso social más equitativo. Hoy la vida de las sociedades en democracia no tiene un modelo alternativo que pueda comparársele.

Conviene recordar la idea de la teoría de la calidad democrática expuesta por diferentes autores,³ cuando se establece que algunas democra-

³ Al respecto puede verse O'Donnell, Guillermo, Vargas Cullel, Jorge y Iazzetta, Os-

cias pueden concebirse como un conjunto de derechos políticos que están rodeados, apoyados y fortalecidos por una densa red de derechos civiles y cómo la intensidad de ese recubrimiento de derechos civiles influye justamente en la calidad de la democracia de un país. En nuestro caso hemos visto, en los últimos años, como esos derechos civiles se han ignorado, o en el mejor de los casos, minimizado de manera que la clase política se ensordece frente a su ejercicio.

Cuando en el mundo se avanza pareciera que en México la descomposición continúa frente el festival de incoherencias por parte de los responsables de las políticas públicas, que continúan con mensajes de increíble optimismo, y con la insistencia en recetas de gobierno que han probado su obsolescencia. Las fórmulas de la democracia liberal y la minimización del Estado continúan extendiéndose, dejando el campo libre a los grandes capitales y a las fuerzas transnacionales, que escapan al control del gobierno y se enriquecen desmedidamente a costa del pueblo. Los valores tradicionales son sustituidos por la simple búsqueda de las ganancias.

Podemos acudir al planteamiento que hace Todorov⁴ en relación al malestar con la democracia y las paradojas de la libertad, nos recuerda que:

En un primer momento creía que la libertad era uno de los valores fundamentales de la democracia, pero con el tiempo me di cuenta de que determinados usos de la libertad pueden suponer un peligro para la democracia. ¿Será un indicio el hecho de que las amenazas que pesan hoy en día sobre la democracia proceden no de fuera, de los que se presentan abiertamente como sus enemigos, sino de dentro, de ideologías, movimientos y actuaciones que dicen defender sus valores? ¿O incluso un indicio de que los valores en cuestión no siempre son buenos?

Quizá el haberse concentrado tanto esfuerzo en enfrentar el problema de “quién” gobierna, el problema de la “forma del gobierno” (democracia o no-democracia), ha restado energías para encarar el otro gran y grave problema de la política gubernamental: la cuestión del “grado de gobierno”, de la eficacia decisional, de la capacidad para imponer políticas; en última instancia, el viejo problema del ejercicio del “poder” visto desde el renovado cristal de una gobernabilidad democrática.

valdo, *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, USA, University of Notre Dame Press, 2004, pp. 28 y 29.

⁴ Todorov, Tzvetan, *Los enemigos íntimos de la democracia*, trad. de Noemí Sobregués, México, Galaxia Gutemberg, Círculo de Lectores, 2014, p. 7.

Naturalmente, remarcar el hecho de que la gobernabilidad se finca primordialmente en el ejercicio efectivo del poder, no significa menoscabar los componentes consensuales del ejercicio del gobierno; de hecho, sin un grado importante de consenso es difícil pensar que las medidas de un gobierno se vuelvan eficaces.

Los problemas de gobernabilidad no se resuelven por la mera vigencia de la institucionalidad democrática, la cuestión de la eficacia en el grado de control gubernamental sobre ciertos actores clave (empresarios, trabajadores o fuerzas armadas) y variables cruciales (inversión, tasa de inflación o seguridad pública), puede —y debe— ser separado analíticamente del problema de la forma de gobierno.

Las presiones aparecidas como resultado del pluralismo político, generan inestabilidad e incertidumbre. Contrariamente a lo que debiera ser su propósito último —promover el acuerdo y la negociación, establecer reglas claras y encauzar el conflicto político—, las instituciones actuales invitan al choque y a la confrontación; parece, por momentos, que son fuente de parálisis gubernativa y enfrentamiento. Es claro, pues, que el diseño institucional plasmado en la carta magna, más que un afinado mecanismo de relojería política, resulta un dispositivo de gran peligro.

Es preciso así reestructurar los canales y las vías de articulación e interrelación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad. Desde esta perspectiva, ante el agotamiento de las reglas del sistema político clásico y ante una sociedad mucho más compleja y exigente, se impone la apertura de un espacio de negociación y acuerdo para concretar un nuevo —y de mucho mayor alcance— arreglo institucional referido al sistema político en su conjunto.

Como recuerda Aguirre,⁵ cabe advertir que es necesario precisar algunas distinciones en los niveles de participación ciudadana. Advierte que Cunill distingue cuatro tipos de participaciones: social, comunitaria, política y ciudadana, considerando que tal participación se efectúa por los ciudadanos dentro de instituciones formales que deben ser reconocidos por el sistema político. Particularmente la participación ciudadana, señala, busca la interacción con el Estado en el espacio público para influir sobre él y definir las políticas públicas, y agregaría, los contenidos normativos de diversas disposiciones legales.

⁵ Aguirre Sala, Jorge Francisco, *Aportaciones de la WEB al modelo de la democracia participativa*, en *Conocimiento y Cultura*, Revista Internacional de Derecho, Filosofía del Derecho y Política, Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, Año 8, Número 16, Julio-Diciembre de 2014, pp. 81-106.

En consecuencia, el momento político permite la instauración de nuevas reglas. El propósito central debe ser la creación de condiciones que hagan posible una democracia sustentable. Su culminación dependerá de la capacidad de las élites (es decir, de los diversos partidos políticos y los principales actores y sectores sociales organizados) para llegar a acuerdos y de los equilibrios políticos y la correlación de fuerzas existentes.

Es indispensable hacer efectivo todo el sistema de pesos y contrapesos, de frenos al poder, es decir, de transparencia y rendición de cuentas. El establecimiento y consolidación de la gobernabilidad democrática requiere espacios que combatan la polarización de las relaciones interpartidistas, que fomenten los entendimientos básicos para construir los cimientos del nuevo régimen y, sobre todo, que impulsen conductas cooperativas y nuevos equilibrios políticos para alcanzar una rápida maduración de la democracia mexicana.

Un Estado democrático requiere de contrapesos y balances, de instituciones electorales autónomas, de descentralización política y administrativa, de participación de la sociedad en los asuntos públicos y de la vigencia plena del derecho. Un Estado democrático requiere construir y consolidar nuevas instituciones autónomas de gobierno en la administración de justicia, en el campo de los derechos humanos, en los mecanismos de fiscalización y control de los propios poderes públicos y, por qué no, en el combate a la pobreza. Un Estado democrático requiere también de instrumentos tributarios equitativos y de políticas públicas que reduzcan la desigualdad entre las diferentes clases sociales.

Por otro lado, el Estado debe ser eficaz. La eficacia se traduce en calidad en el servicio público, en transparencia y modernidad administrativas, en profesionalización del servicio público. El Estado eficaz, independientemente de la orientación ideológica que el pueblo determine en las urnas, debe propiciar la simplificación y la mejora regulatoria, el combate a la corrupción, la planeación estratégica que de cauce a proyecciones de mediano y largo plazos y al desarrollo regional equilibrado.

Ahora, gobernabilidad podría definirse como el conjunto de condiciones que hacen posible el funcionamiento efectivo de la sociedad. A ese ingrediente esencial se pueden añadir otros, principalmente los de la justicia, y redistribución del poder, pero además de las condiciones de gobernabilidad habrá que referirse también a los instrumentos jurídico políticos y al modo en que operan para tratar de ordenar el sistema social, a los distintos niveles, incluido el internacional.

Los protagonistas deben plantearse con claridad estratégica la cuestión de la gobernabilidad de la democracia (en el sentido básico de capacidad de

gobierno) poniendo énfasis en varios componentes que son indispensables para que el gobierno legítimamente democrático despliegue sus potencialidades de buen gobierno: cumpla las funciones públicas constitucionales, encuadre y limite los poderes, asegure las libertades, conecte su agenda de gobierno con las posiciones y demandas de los ciudadanos y, en ese marco, genere orden.

Pero también es imprescindible que los ciudadanos participen y se comprometan, recordemos con Viroli⁶ que “si no hay ciudadanos dispuestos a mantener la vigilancia o a comprometerse, capaces de resistir ante los arrogantes y de servir al bien público, la república muere y se convierte en un lugar donde pocos dominan y los demás sirven”.

Si no se edifica el orden institucional propio de la democracia, aunque se sustituya electoralmente a los gobernantes y se considere que los nuevos líderes son portadores de otra moralidad pública y otra capacidad administrativa, la gobernabilidad democrática enfrentará problemas básicos sin poder resolverlos y, dicho más genérica pero radicalmente, el orden político de la democracia será incapaz de crear orden social.

A esta agenda de temas descuidados, relacionados con la gobernabilidad y, más específicamente, relacionados con la capacidad de los gobiernos democráticos para crear orden político y social, pertenecen nada menos que cuestiones fundamentales, como la operación de un sistema de procuración e impartición de justicia honesto y efectivo, la limitación y complementación de las iniciativas del Ejecutivo por la deliberación acuciosa de un Legislativo independiente, la articulación apropiada entre el gobierno federal y los órdenes de gobierno estatal y municipal, la dialéctica entre sociedad política y sociedad civil en la deliberación pública.

La contribución de otras instancias regulatorias de la sociedad para la configuración y mantenimiento del orden social debe ser recuperada, reconocida y acentuada en la teoría y práctica de la gobernabilidad democrática, en contrapunto a la tendencia pertinaz de considerar que el orden social resulta directamente por obra y gracia del Estado y de considerar que el gobierno —el gobierno democrático inclusive— se reduce exclusivamente al ámbito interno de las organizaciones, programas y procesos administrativos. En esta perspectiva la gobernabilidad democrática sigue siendo principalmente un asunto del gobierno mismo.

No hay que olvidar que la democracia, si no se cuida y atiende puede caer, como señala Todorov,⁷ en la enfermedad de la desmesura, y en donde

⁶ Bobbio, Norberto y Viroli, Maurizio, *Diálogo en torno a la república*, trad. de Rosa Rius, Barcelona, Tusquets Editores, 2002, p. 15.

⁷ Todorov, Tzvetan, *op. cit.*, p. 186.

“la libertad pasa a ser tiranía, el pueblo se transforma en masa manipulable, y el deseo de defender el progreso se convierte en espíritu de cruzada. La economía, el Estado y el derecho dejan de ser los medios para el desarrollo de todos y forman parte ahora de un proceso de deshumanización”. Todo ello abre la puerta a un peligroso populismo.

Frente a ese riesgo no se puede olvidar la búsqueda de la vigencia de un país de leyes. La consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley se aplica a todos por igual y la justicia es la vía para la solución de los conflictos. En buena medida, la gobernabilidad democrática debe pasar por la capacidad para fortalecernos como un país de instituciones.

El tema de la gobernabilidad no sólo hace referencia a la forma de gobierno ciudadanamente legítimo, también hace alusión a si es competente, capaz, eficaz, en el cumplimiento de sus funciones públicas, particularmente en las vinculadas con el tema socioeconómico y la prestación de los servicios públicos. Por ello no es un asunto menor el hecho de que la democracia se plantee cómo fórmula que permita también sustituir pacíficamente a los gobernantes incompetentes, corruptos y nocivos.

Obviamente, a estas alturas ya para nadie es extraño el hecho de que no basta con cambiar la Constitución para mejorar la capacidad y estructura del Estado. Junto a los cambios constitucionales se deben generar también una serie de pautas de acción política que acompañen a esas modificaciones y que las hagan realmente actuantes. Sin embargo, también a partir del mejoramiento del marco constitucional se pueden crear las condiciones necesarias para hacer frente a los nuevos retos del Estado mexicano. Como quiera que sea, a casi nadie escapa el hecho de que, en el futuro inmediato, la gobernabilidad será un “bien escaso” en México, de tal forma que se deben buscar las mejores condiciones posibles para mantener la eficacia y la legitimidad de los poderes públicos.

La construcción de un Estado constitucional implica una serie importante de condiciones sin las cuales los valores que asume la teoría constitucional contemporánea (libertad, igualdad y solidaridad, principalmente) no pueden darse. Para que una Constitución sea normativa (es decir, para que sea una Constitución y no otra cosa) se requiere, por lo menos, que los actores políticos ajusten su conducta a los postulados constitucionales y que, en caso de no hacerlo así, la Constitución contenga los instrumentos necesarios de defensa para reparar las violaciones que se lleguen a producir

Con todo, no hay que olvidar que ninguna propuesta teórica podrá sustituir la voluntad política de los poderes públicos para asumir cabalmente los mandatos constitucionales. Sin esa voluntad todas las propuestas e ini-

ciativas quedarán como papel mojado, tal como ha sucedido durante tantos años y tal como sigue sucediendo en buena medida en la actualidad. Como diría Norberto Bobbio, “la Constitución no tiene la culpa”, o por lo menos, no tiene toda la culpa.

En México todavía veremos algunas batallas en las que se tratará de afianzar el cambio de paradigma, mientras que algunos temas como los de la eficacia y eficiencia reclaman una especialización y nuevos desarrollos teóricos, tratándose de asuntos públicos. Estos temas a su vez reclaman ser vistos como parte de una nueva ética para el ejercicio de la función pública que revitalice y dignifique la gestión gubernamental y la política para que los servidores públicos dejen de ser percibidos como “auto-servidores” de intereses propios o de grupo y la eficiencia y eficacia gubernamental caminen en el mismo sentido y con la misma velocidad que la eficacia de la democracia.

Es un hecho que los conceptos de eficacia y eficiencia como elementos de legitimación de las instituciones públicas tienen una connotación política si se analizan como parte de una demanda social expresada de muy diversas maneras. Por eso cabría preguntarnos: ¿estamos inmersos en un Estado eficaz y eficiente?

IV. REGRESIÓN CONSTITUCIONAL: IMPACTOS DEL AUTORITARISMO

En los últimos años, México sufrió una transformación en sus instituciones políticas. De un incipiente régimen democrático inacabado producto de su transición, a un nuevo sistema autoritario, basado en un presidencialismo con poder discrecional de castigar a sus enemigos y recompensar a sus amigos y responsable de la distribución de la mayoría de las posiciones políticas, incluyendo a su sucesor; se pasó de un sistema en vías de democratización, con un Ejecutivo con mayores límites y con instituciones electorales sólidas con la capacidad de asegurar elecciones limpias y justas, a un neoautoritarismo manipulador y controlador que reprodujo las manifestaciones más nefastas del antiguo régimen hegemónico. En términos de Todorov⁸ se podría afirmar que en el Presidente Peña, su gabinete, el sistema electoral y los partidos políticos se encuentran a los enemigos íntimos de la democracia mexicana.

Ante la imposibilidad de analizar todos los impactos, y para efectos de esta presentación, menciono algunos temas que a mi parecer ejemplifican esa vuelta al Estado autoritario, la regresión democrática y la falta de acatamiento a los mandatos constitucionales y su espíritu, me refiero a: cómo se han cooptado por el Estado y los partidos políticos los órganos constitu-

⁸ Todorov, Tzvetan, *op. cit.*, p. 15.

cionales autónomos, los organismos ciudadanizados, y las empresas productivas del Estado, haciendo nugatoria su pretendida autonomía; cómo el Presidente de la República decide unilateralmente renunciar a sus obligaciones constitucionales y no propone a quienes deban ocupar la titularidad de la Procuraduría General de la República y la Fiscalía Anticorrupción, interrumpiendo con ello el proceso de transformación de dicha institución en Fiscalía General de la República; cómo la llamada clase política llega a impulsar una legislación evidentemente contraria a los derechos humanos y al texto constitucional como la Ley de Seguridad Interior; cómo se solapa el dispendio del gasto público al aceptar la realización de precampañas en los partidos sin haber una auténtica contienda entre militantes sino arreglos cupulares y dedazos; y, desde luego, la vergüenza de sostener una verdad histórica en el caso Ayotzinapa, la manipulación de los recursos extraordinarios negociados desde la SHCP y la impunidad por el espionaje telefónico de periodistas, activistas y defensores de derechos humanos y ante la injerencia de altos niveles de la administración federal en el caso Odebrecht y en la llamada “Estafa Maestra”.

El análisis de esta regresión permite recordar algunas características básicas sobre las nociones de transición política, gobernabilidad democrática y Estado de Derecho, sobre cómo se incluyeron e inciden en el texto constitucional algunas instituciones jurídicas en razón de fortalecimiento de la vida democrática y la gobernabilidad del país; para detenernos y pensar cómo afecta la vida democrática el que el Gobierno Federal y los partidos políticos hayan tomado el control en el nombramiento de los integrantes de los organismos constitucionales autónomos y otros entes supuestamente ciudadanizados a través del reparto de cuotas partidistas o de la designación de funcionarios ligados y supeditados a los mandamientos políticos; las consecuencias de que el Ejecutivo Federal decida renunciar a su facultad de proponer a la persona que deba encargarse de la Procuraduría General de la República dañando gravemente el funcionamiento constitucional de esa institución; y, finalmente, como se propone, y aprueba en las Cámaras de Diputados y Senadores, impulsadas las iniciativas por el grupo legislativo del PRI, una Ley de Seguridad Interior abiertamente contraria a la Constitución sus principios, valores y normas, entre otras manifestaciones de la regresión comentada.

La descripción de este panorama me permite remitirme a algunas de las ideas expuestas por Vandelli,⁹ que, en mi opinión, pueden describir la

⁹ Vandelli, Luciano, *Trastornos de las instituciones políticas*, prólogo para españoles de Francisco Sosa Wagner, Madrid, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007, pp. 43-110.

situación en que nos encontramos. El plantea trece patologías que describen los trastornos que viven las instituciones políticas (aunque lo hace para Italia, me parece que varios de ellos pueden identificarse claramente en nuestras propias instituciones), me permitirá tomar parte de ellas. Cabe hacer la aclaración a que nominalmente las define como patologías legislativas, sin embargo, alude a ellas como afectaciones a las instituciones políticas. Así se refiere a:

- 1) La legislación ciclótica (las reformas *stop and go*) como el fenómeno del legislador de último minuto, en el que el legislador en determinados momentos se muestra muy activo, dinámico e incluso eufórico, para después caer en períodos de lentitud, indolencia o franco bloqueo en un ciclo torpe de inicio, bloqueo, reinicio y nuevo freno, con frecuentes titubeos y manifestaciones de fuerza en donde no podemos olvidar la presión del Ejecutivo y sus representantes. Casi típico de las legislaciones aprobadas de último momento y a las carreras ante los períodos de receso, vacaciones o “puentes”.
- 2) La legislación autista (el legislador no escucha) en donde las reformas nacen lejos del fastidioso ruido del debate político. No parten de la confrontación con los destinatarios y los interlocutores, sino del calor acogedor de otros lugares: despachos, cenas e incluso viajes. Lo que tiene como consecuencia una casi total pérdida de contacto con la realidad, de repliegue hacia los propios intereses y sentimientos, de carácter típicamente autista que conduce a una infravaloración de la democracia y que supone que no merecen atención las diferentes voces críticas. La consulta y la implicación de los destinatarios de las normas se presentan hoy como elementos imprescindibles en el proceso de producción normativa democrática (¿alguna coincidencia con la sordera con respecto al proceso de discusión de la Ley de Seguridad Interior?)
- 3) Legislación esquizofrénica (cada uno interpreta como quiere) que refiere a que como no hay soluciones consensuadas la técnica empleada es compleja, ambigua y poco eficaz o abiertamente contradictoria (en nuestro caso podríamos poner de ejemplo los conceptos de conflicto de intereses y seguridad interior).
- 4) Legislación obsesiva que me recuerde la idea de discutir qué es y qué no es materia constitucional, así como en general los sistemas que hemos construido en base a la desconfianza que produce el desbordamiento legislativo y administrativo tan conocido en México o la idea de que para todo problema debe haber una solución legislativa.

- 5) Legislación anoréxica (reformas sin alimento) en donde se alude a aquella voráGINE legislativa que no contempla que las instituciones, para su debido funcionamiento, requieren de recursos humanos, materiales y financieros de los que nunca se les dota de manera racional, por lo tanto, se deja a esas instituciones en un estado anoréxico, privadas del sustento necesario. Despojadas incluso no sólo de los recursos necesarios para llevar a cabo sus cometidos públicos sino también para garantizar su mínimo funcionamiento. Los casos del sistema educativo, el nuevo sistema de justicia penal y del sistema anticorrupción son muestra clara de ello.
- 6) Legislación présbita (legislación para los nietos). Llegar a un acuerdo sobre una propuesta de reforma no es fácil. Sobre todo, cuando se hace mediante pactos y coaliciones más bien renuentes y variadas. Se pone en marcha una técnica que ayuda que es escalonar la entrada en vigencia de las reformas, de manera que pasamos a otros tiempos la aplicación de las mismas y solventar sus correspondientes costos. Se aprueban esas acciones de “vanguardia” y se remite para otro tiempo su aplicación integral, así muchos motivos de confrontación se disipan. Desde el constitucionalismo vemos su constante mutación por efecto de esas acciones. Ni que decir del sistema de prórrogas que se utiliza para resolver diversos temas, el famoso “reloj legislativo”.

Estas seis patologías son muestra del grado de deterioro de la calidad democrática y el poco fortalecimiento institucional que se vive en México, donde las instituciones públicas actúan más, o al menos así lo aparentan, por intereses de personas, grupo o partido, que por los intereses de la nación en su conjunto. Ante ello, las reformas constitucionales, parafraseando a Vandelli,¹⁰ deben volver a ser el terreno del consenso y no de la imposición. La búsqueda de soluciones compartidas para afianzar la capacidad y la eficiencia democrática requiere el máximo empeño para consensar las vías, los métodos y los instrumentos que puedan resultar útiles para ello.

La dimensión institucional para el fortalecimiento democrático pasa por la necesidad de que las estructuras políticas den respuestas a las exigencias democráticas de frente a los ciudadanos y que demuestren sensibilidad ante los amplios intereses de una sociedad pluricultural invitada a una mayor participación en la toma de decisiones colectiva. En términos de Whitehead,¹¹ no es difícil imaginar la tensión que originan las dos exigen-

¹⁰ Vandelli, Luciano, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

¹¹ Whitehead, Laurence, “*Liberalización económica y consolidación de la democracia*”, en Couffi-

cias, ni tampoco el contraste entre el presente y el futuro deseado, no obstante, es factible el progreso institucional en ambos sentidos.

Debemos tener cuidado en que las categorías jurídicas y la institucionalización de los principios democráticos que rigen en nuestro país y se han plasmado en la Constitución, no se vean vacíos de contenido normativo ante los embates del autoritarismo y la negligencia de los actores políticos, más preocupados por ellos mismos que por la institucionalidad. El corolario más frecuente de nuestra realidad constitucional nos muestra la concentración, si no personificación, de los poderes en las esferas de influencia del poder presidencial en claro deterioro de la vida democrática institucional.

La superación de las patologías descritas, encontrar sus remedios, es tarea urgente si se quiere avanzar en la consolidación de las instituciones y el fortalecimiento de la vida democrática y la gobernabilidad en México. Vistas las patologías referidas podemos concluir que el constitucionalismo no ha logrado consolidarse frente al neautoritarismo de los últimos años.

V. RETOS FUTUROS

Del neautoritarismo del que hablo se puede decir que si no se empieza seriamente a limitar pronto estaríamos a un paso del totalitarismo, entendiendo por tal, como lo hace Rüterthers,¹² la idea de que:

Los Estados totalitarios de la actualidad, así como los de un pasado aún joven, ofrecen aplastantes ejemplos de lo que es injusto (i.e., la injusticia) legal. En tales sistemas, la pretensión de dominio es total, o sea, se extiende no solo al espacio público o al ámbito social y político, sino que abarca también las esferas privadas, las visiones del mundo e incluso la conciencia de las personas. La pretensión del Estado totalitario es crear un nuevo tipo de hombre: su propio tipo. Para alcanzar este fin se emplean, inescrupulosamente, todos los medios de poder a su alcance desde la desmoralización psicológica hasta la aniquilación física de los opositores políticos (sean estos reales o ficticios). Las leyes se convierten en instrumentos de esclavización de las personas al servicio de la ideología totalitaria. De esta forma se repudia abiertamente la auto-constricción del Estado en el ejercicio del poder. Los Estados totalitarios

gal, Georges (comp.), *Democracias posibles. El desafío Latinoamericano*, 1a. ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 141.

¹² Rüterthers, Bernd, *Teoría del Derecho. Concepto, validez y aplicación del derecho*, trad. de Minor E. Salas, México, Editorial Ubijus, 2009, p. 194.

terminan, pues, practicando la “injusticia como sistema” y se convierten, por lo tanto, en “sistemas injustos”.

Volver a pensar en México, en la necesidad de crear gobierno, supone repensar como alcanzar la idea de un buen gobierno que va más allá de la ausencia de corrupción y que se refiere a la consolidación de instituciones transparentes, medidas y que operen con reglas conocidas y predecibles por todos, que los servicios públicos sean ofrecidos de manera efectiva, preferiblemente de manera universal, y con calidad, sin ineficiencias y dispendios, evitar la politización de las instituciones y restablecer los mecanismos de control que han dejado de funcionar, atender de manera solidaria y con enfoque de derechos humanos la pobreza, asegurar condiciones de seguridad personal, colectiva y patrimonial a todos, y, hacer efectivo el cumplimiento y la justiciabilidad de los derechos humanos de los mexicanos.

Endurecer las penas contra la corrupción política y administrativa, acabar con los privilegios desmesurados e injustificados de los servidores públicos (como el fuero, salarios, prestaciones, pensiones o jubilaciones), mejorar la transparencia en la contratación pública, proteger a los denunciantes de ilícitos y corruptelas en las administraciones públicas, despolitizar las instituciones y fortalecer sobre todo los órganos reguladores y de control son sólo algunas de las ideas para un buen gobierno.

Reforzar nuestras instituciones democráticas y alcanzar la participación cívica responsables se posibilitaría pensar en una realidad distinta, parafraseando a Thiebaut,¹³ si acentuamos las dimensiones político-constitucionales nuestros males sociales podrían encontrar remedio en la medida en que se pensarán sus soluciones dentro de la libertad, la igualdad y la solidaridad, o para decirlo en palabras modernas, se reiteraría que los males de la democracia sólo tienen remedio en el ejercicio mismo de la democracia.

Los retos que quedan son muy complejos. Las instituciones democráticas que han emergido pacíficamente deben ahora mostrar su capacidad para resolver las demandas de la sociedad mexicana. En una democracia el poder público está siempre más disperso entre los distintos poderes y niveles de gobierno y más limitado por la ciudadanía y los medios de comunicación. Esto afortunadamente hará que el abuso del gobernante sea menos probable.

¹³ Ver la Presentación de Thiebaut Luis-André, Carlos, en Seoane Padilla, Julio, *La Ilustración olvidada*, 1a. ed., Sección de Obras de Filosofía, México, 1999, Fondo de Cultura Económica, pp. 12 y 13.

La gobernabilidad describe un proceso social y político, cuyos elementos constitutivos son muy claros: las leyes, las instituciones y la cultura política de la sociedad. Siendo un proceso político y social, la gobernabilidad se convierte en una cuestión de grados, pero siempre dentro del Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho.

Por ello, la gobernabilidad y la democracia se complementan provechosamente para propiciar gobiernos a la vez que legítimos, eficientes y responsables, con base en la participación colectiva, organizada, consciente, responsable y plural de la sociedad. Tenemos entonces un atributo adecuado para la gobernabilidad a que puede aspirar una sociedad como la nuestra: que sea democrática, sólo cuando es democrática se convierte en una meta política, con sustento económico y social.

El reto entonces es alcanzar el Estado Democrático, Constitucional y Social de Derecho en el que el imperio de la ley sea una constante en la vida pública, con una auténtica y transparente separación de poderes, con respeto a la autonomía de las diferentes instituciones, con una rígida fiscalización de los órganos constitucionales autónomos, de las administraciones públicas y niveles y poderes públicos, con una efectiva rendición de cuentas y sanciones claras a sus infracciones y omisiones y, finalmente, con una protección efectiva y extendida de los derechos humanos que la Constitución garantiza.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE SALA, Jorge Francisco, *Aportaciones de la WEB al modelo de la democracia participativa*, en *Conocimiento y Cultura*, Revista Internacional de Derecho, Filosofía del Derecho y Política, Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, Año 8, Número 16, Julio-Diciembre de 2014.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 1a. ed. en español, 4a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- BOBBIO, Norberto y VIROLI, Maurizio, *Diálogo en torno a la república*, trad. de Rosa Rius, 1a. ed., Barcelona, España, Tusquets Editores, 2002.
- BRAUD, Philippe, *El jardín de las delicias democráticas*, trad. de Beatriz Cagnolati, 1a. ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- CANTÚ SEGOVIA, Eloy y PALMA CÉSAR, Samuel, *Transición política y alternancia*, 1a. ed., México, Editorial Los Peñascales, 2001.

- GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad y LABRA MANJARREZ, Armando (coordinadores), *La Gobernabilidad democrática en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Gobernación, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo *et al.*, *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, USA, University of Notre Dame Press, 2004.
- ORTEGA GARCÍA, Ramón (coordinador), *Problemas constitucionales contemporáneos*, 1a. ed., México, Editorial Fontamara, 2017.
- RÜTHERS, Bernd, *Teoría del Derecho. Concepto, validez y aplicación del derecho*, 1a. ed., trad. de Minor E. Salas, México, Editorial Ubijus, 2009.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, 4a. ed., Buenos Aires, Argentina, Editorial Kapelusz, 1959.
- SEOANE PADILLA, Julio, *La Ilustración olvidada*, 1a. ed., Sección de Obras de Filosofía, México, 1999, Fondo de Cultura Económica, pp. 12 y 13.
- TODOROV, Tzvetan, *Los enemigos íntimos de la democracia*, 1a. ed., trad. de Noemí Sobregués, México, Galaxia Gutemberg, Círculo de Lectores, 2014.
- VANDELLI, Luciano. *Trastornos de las instituciones políticas*, Prólogo para españoles de Francisco Sosa Wagner, Madrid, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007.
- WHITEHEAD, Laurence, “Liberalización económica y consolidación de la democracia”, en COUFFIGAL, Georges (compilador), *Democracias posibles. El desafío Latinoamericano*, 1a. ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.