

RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL

Todo cambio es constancia (apuntes para una reforma institucional)	103
I. Consideraciones generales	103
II. Función de la Constitución	107
III. Condiciones para el ejercicio del poder	111
IV. El cambio político y constitucional	113
V. Cambios previsibles	119
1. Pacto social	120
2. Reequilibrio institucional	123
VI. Estrategia del cambio	144
VII. Referencias	147

TODO CAMBIO ES CONSTANCIA (Apuntes para una reforma institucional)*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

He tomado como título de este trabajo una de las primeras expresiones de Montesquieu en *El espíritu de las leyes* (primera parte, I, 1). “Todo cambio es constancia”, sintetiza la esencia del progreso o, si se prefiere, de las transformaciones sociales e institucionales.

Es común escuchar que la diferencia entre el cambio revolucionario y el cambio evolutivo reside en lo subitáneo del primero y en lo gradual del segundo; también se dice que el revolucionario es radical, y el evolutivo, moderado. Al margen de la exactitud de esas caracterizaciones, un cambio, cualquiera que sea su signo, requiere de ajustes políticos y jurídicos, exige la presencia de voluntades sistemáticas cuyo empeño no decline, y supone el involucramiento creciente de la colectividad para formar parte de la cultura. Nada de esto se ha conseguido nunca sino en el transcurso del tiempo.

Toda revolución es cambio, pero no viceversa. Lo que usualmente se trata de subrayar es la distancia que media entre la profundidad del cambio revolucionario y la superficialidad del reformismo. La reforma de las instituciones suele confundirse con modificaciones tenues, de alcance limitado, muchas veces con el ánimo de sacrificar parcialmente algunas ventajas para poder preservar otras. El reformismo se equipara al diferimiento de los cambios profundos, se homologa a una estrategia cuasi inmovi-

* Incluido en VV. AA., *El significado actual de la Constitución (Memoria del simposio internacional)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

lista, se le tiene como un disfraz para ocultar una vocación conservadora. Esto no debe discutirse ahora. Es un tema de considerable extensión.

Los casos históricos de los grandes cambios están a la vista. Al celebrarse el segundo centenario de la Revolución francesa se hizo un cuidadoso balance de lo conseguido y de lo pendiente. François Furet realizó un amplio examen de los efectos revolucionarios a lo largo de dos siglos, y concluyó en la conveniencia de “repensar” la Revolución. El cambio revolucionario no se agotó, como es evidente, en 1789. Por su parte, los cambios europeos de 1989, que no implicaron hechos violentos, tampoco se han agotado, y sus consecuencias siguen en marcha. En México la Revolución de 1910-1917 se tradujo, precisamente, en una Constitución de naturaleza programática, que abrió un ciclo de transformaciones sucesivas. Todo indica que este ciclo ya concluyó. En las condiciones actuales de México, por cambio entendemos una idea de evolución institucional mediante nuevas formas de organización y de funcionamiento del poder, y nuevas fórmulas de relación entre la sociedad y el poder.

Pero no se trata aquí de argumentar en torno a los tiempos históricos requeridos para que los procesos de cambio se expresen y consoliden; se trata sólo de subrayar que, según la expresión de Montesquieu, el cambio requiere de constancia. La constancia involucra varias cuestiones: el ejercicio de la voluntad y la conciencia de la libertad, por un lado; la conquista de metas y su consolidación, por otro. Una voluntad tornadiza, dispuesta sólo a la obtención del mayor impacto en el menor tiempo, deja sin utilizar los recursos fundamentales del cambio: los que se producen una vez que la sociedad asume, en su conjunto, la tarea de cambiar. Por otra parte, los objetivos del cambio demandan un cierto grado de gradualidad. Si se crea o modifica una institución existente, los resultados que se obtengan se producirán de manera paulatina, y aun así será indispensable pensar en que su consolidación, como parte de la cultura política y jurídica, también llevará tiempo.

Todo esto se dice en tanto que México está viviendo un nuevo proceso de cambios institucionales cuyo ritmo se hace cada vez más rápido, y que apuntan en el sentido de consolidar un sistema político basado en la democracia constitucional. Desde luego se lleva mucho camino andado. Excedería al propósito de este trabajo hacer una recapitulación de las etapas recorridas, pero sería inexacto afirmar que todo se ha fraguado en la última hora. Lo más relevante del largo proceso de los cambios en México es que en su origen se trató de esfuerzos desvinculados entre sí que, paulatinamente, fueron encontrando puntos de convergencia.

No pueden desconocerse, en ese sentido, la importancia del Partido Comunista y del sindicalismo de los años veinte a los cuarenta; no puede ignorarse el papel desempeñado por Acción Nacional a partir de los treinta; no puede pasarse por alto la reforma constitucional que concedió el voto a la mujer en los cincuenta. Y a partir de los sesenta comienzan, progresivamente, las convergencias, cuando surgen los diputados de partido; en los setenta se abandona el patrón anticomunista y se inician las grandes transformaciones del sistema electoral que habrían de profundizarse en los ochenta y noventa.

La virtud del proceso es que permitió ir sumando a diferentes protagonistas e ir satisfaciendo distintas expectativas. Ahora bien, ¿ya cambió cuanto tenía que cambiar? ¿Se trata de una transición? En cuanto a la primera cuestión, la respuesta es obvia: los cambios no se agotan ni se agotarán jamás. Las sociedades modernas son por esencia dinámicas, y la agenda de la democracia está abierta en todos los rincones del planeta. Por primera vez en la historia de las instituciones, la democracia es el sistema con que se gobierna al mayor número de personas en el mundo. Según datos examinados por Arthur Schlesinger (1987: 2), más de tres mil millones de los casi seis mil millones de habitantes del globo, viven dentro de sistemas formalmente democráticos.

En cuanto a si la etapa histórica mexicana es o no una de transición, tiene más connotaciones semánticas que institucionales. Para el discurso político resulta de mayor contundencia ha-

blar de transición que de cambio institucional. Paradójicamente, la idea de transición alude a lo efímero, a lo que pasa de una forma a otra y ahí se extingue. La transición, por naturaleza, se agota con cierta rapidez. El cambio, por el contrario, es un proceso duradero, continuo, de efectos crecientes, constantes y acumulativos. La transición, una vez consumada, vive en la memoria histórica; por definición es temporal. Los cambios, una vez iniciados, se afincan en la cultura y, por ende, modifican la conducta colectiva; caracterizan ciclos completos, a veces de gran amplitud.

Pero transición o cambio, lo cierto es que las instituciones mexicanas están en un ciclo de transformación que cobrará velocidad e intensidad. Sin desestimar las razones de quienes aluden a una transición, prefiero hablar de cambio como proceso que aspira a ser duradero. En todo caso, cuando las transiciones tienen éxito suelen formar parte de los ciclos más amplios representados por el cambio institucional; son una etapa, pero no el cambio en su conjunto.

El sentido democrático del cambio es muy claro, pero las opciones son muchas. En cierta forma hay tantas modalidades de democracia constitucional como constituciones democráticas existen. Es cierto que se presentan denominadores comunes, pero el ensamble institucional varía en cada caso. Cada sociedad tiene su propia racionalidad, sus propias expectativas y su propia personalidad. De ellas resultan sus propias instituciones. Esto no supone una posición chauvinista; es una simple constatación de que cada proceso tiene sus peculiaridades. La transposición literal y total de instituciones no tiene ejemplos históricos. Tal vez el primer caso de adecuación institucional, a partir de un análisis comparado, se produjo en Roma cuando, a mediados del siglo V a. C., se integró una “comisión mixta” de plebeyos y patricios que envió emisarios a Atenas para estudiar la legislación de Solón. A su regreso informaron a la comisión, y de los trabajos de ésta resultaron las célebres XII Tablas. Las nor-

mas de Solón pudieron inspirarlos, pero los romanos realizaron una obra original, como original había sido la ateniense.

La experiencia institucional muestra que puede haber fórmulas paradigmáticas, pero no existe ninguna que tenga validez universal. En un proceso de cambio no se puede ignorar lo que otros han hecho, pero tampoco se debe renunciar a la originalidad. Por originalidad no hay que suponer que se haga lo nunca hecho, sino que se sepa organizar el elenco de recursos disponibles de una manera acorde con el proyecto propio y actual. Cuando se trata de cambiar, ni siquiera la historia propia puede servir como un modelo que limita. La originalidad no se caracteriza sólo por el contraste frente a terceros, sino incluso por la capacidad de emanciparse de las inercias propias. La afirmación, demostrada, de Hobsbawm, es certera: cuando los cambios se aceleran el pasado deja de ser una referencia para el presente.

II. FUNCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución es el eje de la vida social. De ella depende el conjunto del aparato normativo que rige a una comunidad; es ella la que establece las bases de legitimación y ejercicio del poder; es en ella donde residen los instrumentos que garantizan la libertad y la igualdad de los integrantes de la sociedad. Pero además de las funciones jurídica y política, la Constitución tiene otra de carácter simbólico: es un punto de referencia que auspicia la cohesión social.

La vida política es esencialmente agonial. Todo proceso político está prioritariamente orientado a la contienda. Las fases conciliatorias entre algunos agentes de la política son transitorias y circunstanciales: están condicionadas por la lucha contra terceros, o bien significan un diferimiento de la contención entre todos. Las alianzas tienen como origen el temor mutuo o la suma de esfuerzos para volcarlos contra un adversario común. Llevada a cabo sin reglas acatadas por todos los protagonistas, la política

escindiría irreparablemente a la sociedad. Es ahí donde la Constitución juega un papel fundamental para transformar las tendencias entrópicas de la pugna política en fuerza de cohesión. Tanto más intensas sean las tensiones producidas por la política, tanto mayor deberá ser el efecto integrador de la Constitución.

Esa función de la Constitución supone la positividad y la aplicabilidad de la norma. El solo enunciado nominal de la Constitución no basta para regular los procesos de lucha por el poder. Durante los periodos de autoritarismo las Constituciones suelen ser relegadas a la nominalidad, porque la lucha se dirime en tono de menor animosidad aparente en tanto que las reglas las fija quien ocupa el poder. En este caso la lucha no se produce entre agentes en hipotética igualdad de condiciones, sino ante quien dispone de los recursos del poder y los utiliza para inhibir o incluso reprimir a quien se le opone. En tales condiciones, la Constitución sólo ocupa una dimensión nominal, porque sus destinatarios han resuelto sustituirla, así sea parcialmente, por el valor normativo de los hechos. Entonces es común escuchar reclamos de reforma o incluso de sustitución constitucional, porque se estima que el mero remplazo de una norma por otra permitirá transitar de la nominalidad a la normatividad.

Cuando la naturaleza del sistema se modifica y la democracia desplaza a los sistemas autoritarios, la función de la Constitución también cambia, como suele cambiar la actitud de los destinatarios de la Constitución. En México, la Revolución constitucionalista se llevó a cabo precisamente para restablecer la vigencia del texto de 1857, y fue menester diversos acontecimientos no previstos en 1913 y en 1914 para que finalmente fuera convocado un Congreso Constituyente en 1916. En su fase inicial los revolucionarios sólo querían restablecer una Constitución que ofreciera la posibilidad de contar con reglas claras, precisas y de aplicación general.

El poder simbólico de la Constitución resulta de su normatividad, no de su nominalidad. Es un símbolo en tanto que en medio de la lucha por el poder representa una posibilidad de

coincidir. Sin un factor de convergencia que reduzca la fuerza centrífuga de la contienda, la democracia resultaría inmanejable. Se deslizaría, según el modelo clásico aristotélico, hacia la demagogia, que luego ha sido considerada sinónimo de anarquía. El pensamiento autoritario a través de los siglos presentó la engañosa opción de la dictadura para atenuar los efectos de la vida democrática en Grecia, de la vida republicana en Roma y de la vida comunitaria en la Edad Media. Frente al autoritarismo, siempre acechante, el constitucionalismo ofreció una nueva opción: para organizar la sociedad no se requiere de un dictador que cancele los discrepantes, sino de una norma que regule las discrepancias.

La adhesión a la Constitución, llamada por la doctrina alemana “sentimiento constitucional”, se convierte así en una condición para la vida política. Sin esa adhesión la política puede pasar de una fase agonal a una fase agónica. Llevar las discrepancias hasta el punto de negar las reglas del juego, es acabar con el juego. Por rudo y fragoroso que éste sea, requiere de pautas mínimas. La historia sólo registra dos opciones: o las reglas del juego las fijan los acuerdos democráticamente adoptados, o las dictan los individuos autocráticamente establecidos.

La lucha política se desenvuelve en dos planos: el de los actores y el de los espectadores. Políticos y ciudadanos actúan conforme a consideraciones diferentes. Los primeros orientan su acción en un doble sentido, pues al tiempo que destruyen las posibilidades de triunfo del adversario aspiran a construir las suyas propias; en cambio, el ciudadano sólo funciona en una dimensión: decidir quién lo gobierna. El político identifica en la Constitución las reglas a las que debe sujetar su lucha, en tanto que el ciudadano contempla en la Constitución su garantía frente al triunfador. Así como sin reglas acatadas por los agentes políticos el desbordamiento se haría inevitable, sin ellas la ciudadanía se sentiría en la indefensión frente al poder y caería en la desconfianza como sistema.

Faltan estudios empíricos que nos permitan identificar el grado de relación entre la abstención electoral y el grado de adhesión a la Constitución. Es probable que tengan alguna interrelación, y que la falta de confianza en el orden constitucional bloquee las expresiones de confianza a una fuerza política. De alguna manera, es natural que quien no confía en el orden jurídico desconfíe de quienes ejercen el poder. De ser así, los agentes políticos se ven directamente afectados por una duda que les trasciende, y para persuadir de las bondades de sus planteamientos tiene que extremar los denuestos contra el adversario, generando así una creciente espiral de desconfianza que potencia las cargas negativas para el orden constitucional.

La adhesión constitucional, por ende, resulta indispensable en la construcción y consolidación de una democracia. Como símbolo de unidad, punto de referencia colectiva, garantía común de objetividad o como expresión de un acuerdo político mínimo, la Constitución es condición esencial para el ejercicio de la política. Repárese que aquí no sólo se habla de la Constitución como eje del Estado de derecho; en este caso estaríamos planteando la situación frente al poder. Se habla también de la función de la Constitución en una esfera diferente: como eje de la lucha por el poder. Además de poner límites a la acción de los órganos del poder constituido, se trata de ofrecer un marco de referencia a quienes luchan por constituirse en el poder y a los ciudadanos que tomarán la decisión correspondiente.

En la articulación de la democracia la Constitución tiene una función adicional a la que desempeña en la regulación de los procesos del poder. Esa función no se traduce únicamente en la provisión de reglas para la lucha, sino en la convicción generalizada de su positividad y aplicabilidad. Lo que cuenta es que se tenga la certidumbre de que el gran pacto social que permite la vida del Estado está realmente en vigor. Esa certidumbre sólo puede derivar de la constatación empírica de que así ocurre, pero puede verse afectada por impugnaciones que descalifiquen a la Constitución de manera sistemática. No es una cuestión de

imagen, sino de la razonable posibilidad que toda sociedad tiene de cerciorarse de que sus instituciones constitucionales funcionan. Por eso, cuando la lucha política se traba en términos de descalificar la vida institucional, los propios participantes conspiran en contra de sus aspiraciones. Al negar la vigencia del orden constitucional no hacen sino acentuar los niveles de desconfianza general, de los que ellos mismos resultarán afectados, y exacerban las tensiones con adversarios que tampoco se sienten comprometidos con reglas del juego aceptadas por todos.

La Constitución permea la vida social hasta convertirse en la clave de la confianza que articula los procesos políticos. Gracias a ella es posible atenuar hasta niveles razonables las tensiones propias de la contención política. La Constitución funciona como un referente que, más allá de garantizar la libertad frente al poder, hace posible que el ciudadano contribuya con su decisión a consolidar el poder. Sólo si se participa de una convicción generalizada de que el poder está satisfactoriamente controlado por un orden constitucional eficaz, es posible intervenir activamente en la asignación de su ejercicio a grupos políticos determinados y asumir pacíficamente el riesgo de que triunfe una opción contraria a la propia.

III. CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL PODER

En torno al fenómeno del poder se ha planteado un problema medular: su legitimidad. A partir de Max Weber las formas posibles de legitimidad quedaron adecuadamente enunciadas, y a lo largo del siglo XX la teoría de la democracia se ha encargado de profundizar en la distinción entre legitimidad de origen y de ejercicio. Esta última se expresa como la efectividad de la democracia para prevenir, atenuar y resolver conflictos, y para identificar, orientar y atender las demandas sociales. Así, legitimidad y efectividad se conjugan y ofrecen las bases que permiten el ejercicio del poder en una democracia constitucional.

La relación entre legitimidad y poder fue vista con notable precisión por Guglielmo Ferrero. La legitimidad, desde su punto de vista, es el nexa político que permite al gobernado someterse al poder sin el temor de ser atropellado, y al gobernante desempeñar su encomienda sin el temor de verse removido. La legitimidad opera como un elemento que disuelve el miedo a la autoridad por parte del gobernado y el miedo a la libertad por parte del gobernante, y que abre un espacio de convergencia en el que se hace posible la vida institucional.

La legitimidad participa de una dimensión política que reside en el ejercicio de la soberanía y de una dimensión ética que se expresa a través de la norma constitucional. En el orden práctico ambas dimensiones se transforman en un sistema electoral funcional y en la observancia de la Constitución. Cuando cualquiera de esos elementos falla, la percepción dominante será la de pérdida de la legitimidad, y los temores de gobernados y gobernantes a que aludía Ferrero se dejarán sentir con intensidad variable.

Por su parte, la efectividad como condición para el ejercicio del poder no puede ser tratada por separado de la legitimidad. Pero el tema de la efectividad debe ser visto con cautela, porque cuando ha sido considerada por sí sola un factor suficiente para el ejercicio del poder, ha resultado más funcional para las autocracias que para las democracias. A una democracia se le exige capacidad de solución de conflictos y de satisfacción de expectativas sin contravenir los términos de la legitimidad.

Sin embargo todo indica que entre las condiciones para el ejercicio del poder en una democracia, además de la legitimidad y de la efectividad, es necesario considerar un tercer factor: la fidelidad. La vida social está en buena medida determinada por relaciones fiduciarias: la confianza en el cumplimiento de los deberes ajenos inspira la seguridad en los derechos propios. El sentido colectivo de fidelidad es la base de la responsabilidad de los titulares de los órganos del poder, exigible a través de los instrumentos constitucionales de control; es una referencia

para la acción de los partidos políticos en sus relaciones con el poder, entre sí y con la ciudadanía; y es el fundamento de la adhesión ciudadana al orden constitucional. En su sentido literal fidelidad no es subordinación sino demostración de confianza. Las relaciones sociales —y entre ellas las de naturaleza política— no pueden fructificar sin una base de confianza, esencialmente referida a las instituciones democráticas.

IV. EL CAMBIO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL

El cambio político se está produciendo en México sin que se reúnan varias de las condiciones exigidas para la vida de una democracia constitucional. Entre las carencias, sobresale la falta de un sentimiento general de adhesión a la Constitución. Los cuestionamientos al orden constitucional tienen diversas expresiones: que la Constitución no se aplica; que ha sido excesivamente reformada; que contiene elementos de autoritarismo; que no corresponde a las exigencias actuales; que incluye instituciones contradictorias. Aun cuando la afirmación que niega la vigencia de la norma constitucional es claramente hiperbólica, mucho de cuanto se dice en los demás aspectos tiene un fondo de verdad.

Por diversas razones, varias de las reformas constitucionales adoptadas a lo largo de décadas siguieron un patrón de ajuste con las políticas gubernamentales, con lo cual adquirieron un matiz de partido. Además, la técnica de las reformas no siempre se acogió a las mejores opciones posibles. De ahí resultaron numerosas reformas innecesarias, algunas contradictorias y no pocas de un casuismo estrictamente reglamentario. Esto no ignora la necesidad y el mérito de numerosas reformas, pero explica que la suma de las reservas y críticas encuentre un terreno propicio para prosperar.

Otro tanto ocurre con los análisis de fondo de la Constitución. En tanto que se atribuya al sistema presidencial un desempeño

antidemocrático, y que la vigencia de este sistema se asocie con la Constitución, las impugnaciones que afecten al primero involucran a la segunda. El orden constitucional que resultó del Constituyente de 1916-1917 estableció un órgano ejecutivo del poder de enorme fuerza. La hipertrofia del poder presidencial y la consiguiente atrofia del Congreso produjeron un desequilibrio que, entre otras cosas, afectó las posibilidades reales del control político sobre el gobierno. Algunas reacciones ante este fenómeno no se limitan a plantear un proceso de racionalización del poder, sino un cambio total en su configuración, sólo posible mediante una nueva Constitución.

En esas circunstancias, en México se plantean las siguientes disyuntivas: *a)* cambio político con cambio constitucional; *b)* cambio político sin cambio constitucional, y *c)* cambio constitucional sin cambio político. Aunque nada indica que la tercera opción tenga viabilidad alguna, se menciona únicamente como posibilidad teórica. Son muchas las experiencias, propias y ajenas, conforme a las cuales los enunciados constitucionales no fueron seguidos de las consecuencias políticas previstas. Los ajustes nominales de las Constituciones juegan un papel distractivo, cuyos efectos inmediatos parecen satisfacer las demandas de cambio, pero que luego alimentan el escepticismo y erosionan el sentimiento de adhesión a la Constitución. No vale la pena detenerse en el análisis de una opción que representaría la quiebra constitucional y haría irrelevante cualquier planteamiento democrático.

En cuanto a los otras dos, deben examinarse sus implicaciones. El cambio político está en curso. Dos signos resultan inequívocos: hay un sistema electoral que funciona, y se ha configurado un sistema de partidos. Del sistema electoral dependen los procesos de legitimación del poder, y del sistema de partidos depende la efectividad del ejercicio del poder y la fidelidad a las instituciones. El sistema electoral ha probado su ortodoxia democrática, y el sistema de partidos está en la fase de estabilización. La presencia de un partido hegemónico ya no es un ele-

mento que defina la asignación del poder y las formas de su ejercicio.

Es evidente que el orden normativo mexicano decidió ya por un sistema de tres partidos, con todas las consecuencias que de ahí se deriven. Aunque no parece que ese haya sido un objetivo explícito, la suma de decisiones adoptadas fue llevando a ese resultado. Primero se adoptaron mecanismos de asignación de diputados de representación proporcional que bloqueaban la conformación de una sola fuerza opositora. De otra manera, el Partido Acción Nacional habría alcanzado una mayor presencia congresual desde tiempo atrás. La segunda gran decisión se refiere al mecanismo de financiación adoptado.

Para evitar que los partidos quedaran expuestos a una eventual influencia de grupos delictivos, se optó por el financiamiento público. La razón es plausible. La consecuencia indirecta es la de consolidar la situación de los tres partidos con mayor presencia electoral, dejando en lo sucesivo un margen mínimo a cualquier otra formación política. No corresponde al objeto de este trabajo examinar las ventajas y desventajas de la predeterminación de los actores políticos que intervendrán en el futuro cercano en México; basta por ahora con reconocer el hecho y tenerlo presente para encauzar un cambio político ordenado.

El cambio que las fuerzas políticas impulsan sólo puede expresarse a través de la Constitución, y las opciones son: reformar la Constitución o cambiar la Constitución. Esta segunda modalidad, que cuenta con adeptos numerosos y calificados, se ve dificultada por dos razones, una teórica y otra práctica. La teórica reside en la imposibilidad jurídica de convocar a un Constituyente con fundamento en la Constitución en vigor. Desde el clásico trabajo de Jellinek sobre reforma y mutación constitucional, ninguno como el de Pedro De Vega ha examinado el problema de la reforma constitucional y del poder constituyente con todas sus implicaciones jurídicas y políticas. Se trata de una de las materias más complejas del derecho constitucional, porque alude a los fundamentos mismos de la sociedad y del poder: el ejercicio

de la soberanía. De Vega (1985: 66) es categórico al demostrar que el poder de reforma es “un poder constituido y limitado”.

Es cierto que en el caso que nos ocupa se puede recurrir al extremo que utilizó el Constituyente de 1916-1917, que aprobó la carta de Querétaro haciendo la salvedad de que reformaba la Constitución de 1856. Aun aceptando que el ingenio jurídico de los partidarios de esta opción pueda resolver el problema a través del poder de reforma, quedaría la dificultad práctica: ¿qué se tiene que resolver en esta fase con una nueva Constitución que no se pueda solucionar con reformar la actual? ¿Qué tanto más se facilitan los acuerdos cuanto más se abren las cuestiones a discutir? ¿Qué tantos aspectos de la Constitución en vigor requieren ajustes?

Ocurre que algunas formulaciones constitucionales de la posguerra resultan muy atractivas, particularmente la francesa. Además, las Constituciones de las transiciones española, portuguesa, rusa, polaca, sudafricana, por ejemplo, contienen instituciones sugerentes que mueven a la emulación. Dentro de una teoría de la transición el cambio constitucional parecería el complemento necesario. En el panorama mexicano denotaría el cuarto estadio histórico: federalismo (1824), Reforma (1857-1874), Revolución (1910-1917) y democracia. Pero debe tenerse en cuenta que, con excepción de Francia, donde precisamente no se trató de una transición, los demás países carecían de una Constitución democrática previa al cambio. En esos casos no cabía otra decisión que formular un texto constitucional completo.

Elaborar una nueva Constitución ofrece grandes oportunidades para el acuerdo inmediato, pero también considerables riesgos para el conflicto posterior. Los consensos constitucionales están llenos de espejismos. Numerosos entendimientos adoptados para desbarbar los debates y superar los obstáculos no hacen sino transferir las discrepancias hacia el futuro. Así como las Constituciones programáticas plantearon el gran problema de trasladar al legislador ordinario de los tiempos por venir la responsabilidad de dar contenido a las normas sociales, las Constituciones con-

sensuales asignan al legislador ulterior muchos conflictos no resueltos.

El fenómeno político de que la Constitución atribuya a la ley ordinaria la solución de un problema supone dejar establecidas las bases del conflicto, no las del acuerdo. En el caso de la Constitución española, por ejemplo, prevé la elaboración de un centenar de leyes que desarrollen diversos preceptos constitucionales, con lo cual el legislador ordinario se convirtió, virtualmente, en constituyente. A veinte años de promulgada, diversos aspectos siguen pendientes de solución por no haberse alcanzado nuevos acuerdos. Y estos acuerdos son ahora difíciles de conseguir, porque no se tienen las circunstancias que estimularon el entendimiento constitucional. Este ejemplo debe tenerse presente porque las condiciones propicias a los acuerdos estructurales no son frecuentes ni de duración indefinida.

Desde luego, la mayor ventaja que una nueva Constitución ofrece es la de facilitar la adhesión colectiva. Esto es particularmente importante cuando la erosión a la que ha sido sometido un texto constitucional le priva de una de las funciones a que aludí en el apartado segundo. El problema se puede superar, sin embargo, si el consenso se dirige no hacia la formulación de una nueva carta, sino hacia la restauración de la que se encuentra en vigor. Hipotéticamente, si no fuera posible llegar a un acuerdo para restaurar la Constitución vigente, sería definitivamente improbable alcanzar un consenso para elaborar una nueva Constitución. En este caso utilizo la voz “restaurar” en su acepción más directa de “volver a poner una cosa en aquel estado o estimación que antes tenía”. La restauración constitucional consiste en el compromiso político de restablecer el prestigio de la Constitución, con todos los efectos de la adhesión a la norma que de ahí se desprenden.

No se puede decir que la reforma constitucional permita alcanzar en todos los casos los mismos objetivos que el cambio constitucional; pero los objetivos planteados en el actual proceso mexicano —y a los que adelante se aludirá— sí se pueden re-

solver mediante el expediente de la reforma. Cabe, sin embargo, formular una cuestión: a la luz de la configuración de las fuerzas políticas representadas en el Congreso ¿es viable una reforma constitucional?

Sobre ese tema no caben los pronósticos, porque la volatilidad de los ánimos puede inclinarse hacia el acuerdo o hacia la ruptura. Cabe esperar, empero, que de la madurez política de los actores resulte la posibilidad de entendimientos razonables. Lo contrario sería incongruente con la naturaleza del cambio que se está alentando. Pretender consolidar la democracia por la vía de la intolerancia implicaría una contradicción en sus términos. Resultaría una verdadera paradoja que se hayan podido producir acuerdos de reforma constitucional en las fases previas, y que la culminación del proceso se vea limitada o impedida por no poderse alcanzar nuevos consensos.

Es cierto que se está también en el punto más delicado del proceso democrático. Hasta ahora se habían abordado las cuestiones del acceso al poder; ahora se plantean problemas conducentes a la distribución del poder. El sistema electoral cumplió ya con su cometido, y toca su turno al sistema político. Las tensiones de la lucha por el poder se convierten en formas de acomodo en el poder. Surgen así dos grandes perspectivas, que adelante examinaremos: determinar el sentido de la acción del Estado y reequilibrar el funcionamiento de sus órganos.

El cambio político deberá, por ende, corresponder a un ajuste constitucional. Sin embargo, la eventual demora de una reforma no empece a las modificaciones en la conducta de los agentes políticos. La flexibilidad de un sistema político se pone de manifiesto en tanto que posibilita acuerdos más o menos eficaces de rápida adopción entre los protagonistas. Por una parte, la norma constitucional admite diversas formas de interpretación y aplicación, por otro lado, numerosos aspectos de la vida institucional están regulados por disposiciones legales que pueden ser modificadas sin dificultad y, en tercer término, las prácticas políticas enriquecen (o empobrecen) la actividad institucional.

Esto de ninguna manera puede leerse como una posibilidad de fraude a la Constitución; no se implica que por la vía de convenciones constitucionales se distorsione lo preceptuado por la norma máxima. Se plantea, sólo, que conforme a lo que ya se encuentra en vigor es posible adoptar nuevas medidas democráticas, que faciliten los cambios estructurales de fondo.

V. CAMBIOS PREVISIBLES

En los procesos de cambio es común que surjan dos grandes tendencias excluyentes: la que aboga por las opciones de máxima amplitud, y la que procura reducir los efectos al mínimo posible. De un lado se sitúa toda la carga de expectativas innovadoras que aspira a una satisfacción inmediata, y de otro la tradición que sólo está dispuesta a conceder aquello que resulte estrictamente indispensable para mantener la estabilidad. Se trata de una natural y muy conocida polaridad política.

En ese contexto, el orden de los planteamientos puede variar muchísimo, y la identificación de los cambios previsibles sólo puede hacerse por aproximación. Los cambios que ocurran dependerán de la profundidad de las convicciones y de la capacidad de utilizar las oportunidades. Entre los máximos deseables y los mínimos posibles se extiende un amplio abanico de opciones. Cada actor político tendrá que medir su propia fuerza y advertir cuáles son las fuerzas que lo contrarrestan; de la habilidad y, sobre todo, de la constancia aplicadas, dependerán los resultados.

En condiciones de normalidad, son muchas las tensiones a las que se encuentra sujeto un sistema constitucional. Durante un proceso de cambio esas tensiones aumentan considerablemente. Si para aplicar lo preceptuado es frecuente encontrar resistencias, cuando se trata de establecer nuevas formas de organización y ejercicio del poder las discrepancias pueden alcanzar niveles muy elevados. Saber reducir las tensiones y conducir los entendimien-

tos es uno de los más delicados problemas políticos que se presentan en los procesos de cambio.

1. *Pacto social*

Además del problema ya señalado de adhesión a la Constitución, las cuestiones centrales del debate se pueden encuadrar en dos grandes rubros: el pacto social y el reequilibrio de las instituciones. Es posible separar ambos aspectos, en tanto que todos los actores están identificados con la necesidad de reequilibrar las instituciones, pero no todos coinciden en la necesidad de un nuevo pacto social. Se trata de una diferencia conceptual profunda: en tanto que el solo reequilibrio institucional atiende a formas de organización y funcionamiento dominadas por la idea del Estado liberal de derecho, la consideración de los aspectos sociales se orienta en el sentido de dar nuevo contenido a los preceptos que ya aparecen en la Constitución. En este sentido, Pedro De Vega ha demostrado que el concepto mismo de Constitución depende de las características del pacto social. La distancia que media entre el Estado liberal y el Estado social está determinada por ese pacto.

El mundo, casi sin excepción, ha vivido una etapa regresiva con relación al tema social. Con mayor o menor énfasis, el Estado de bienestar ha sido total o parcialmente desmontado en muchos de los lugares donde funcionaba, y en otros, como México, se encuentra sujeto a presiones que abogan por su reducción constante. No se advierte, más por conveniencia que por ignorancia, que la desarticulación del Estado social quebranta al sistema democrático. La democracia sin compromiso y sin contenido, considerada como mero criterio instrumental para dirimir las luchas por el poder, representa una vuelta atrás que niega el carácter social y democrático del Estado de derecho moderno, y se sabe que el Estado liberal de derecho no fue capaz de impedir que accedieran al poder incluso opciones totalitarias.

Podría decirse que es innecesario abordar el tema social en tanto que sus enunciados ya aparecen en la Constitución. Pero no se trata de un nuevo catálogo de derechos sociales, ni siquiera de la actualización del actual, sino de su normativización. Es un hecho que en el ámbito social concurren dos perspectivas contrapuestas, y que la concentración de la riqueza está alcanzando, en México y en el mundo, niveles exorbitantes por su dimensión, y aparatosos por su exhibición. El fenómeno suele ser calificado como “neoliberalismo”, pero con independencia de las denominaciones convencionales alude a una tendencia a la que en muchos casos no se sustraen ni siquiera los partidos socialistas.

Una peculiar argumentación, no eficazmente refutada, ha permitido identificar a la economía de mercado como sinónimo de democracia, y al Estado social como equivalente de burocracia. La libertad individual tiene así una expresión económica y una traducción política que corresponde a un anhelo democrático incontestable, mientras que la libertad social se identifica con un destino burocrático y, en esa medida, autoritario, prácticamente indefendible. El argumento se vio reforzado con la caída del sistema soviético, epítome del intervencionismo despótico. La rápida expansión de la economía de mercado y el señuelo de un progreso colectivo en el corto plazo, han representado la opción dominante de nuestro tiempo.

Con la caída del sistema soviético quedó derogado el principio socialista “de cada quien según su capacidad, a cada quien según su trabajo”, para transformarse en lo que podría quedar enunciado como principio del mercado: “de cada quien según su oportunidad, a cada quien según su utilidad”. Son fórmulas que ofrecen perspectivas diferentes de justicia, como en un origen remoto ocurrió con la de Ulpiano (“a cada quien lo que le corresponda”). El principio socialista, consagrado en el artículo 12 de la Constitución soviética de 1924, resultaba de la doctrina marxista-leninista, y con eso parecería sentenciado a correr la suerte del sistema que lo adoptó; pero quizá suscitaría menos reservas si se tuviera en cuenta el enunciado de inspiración cris-

tiana sustentado en el siglo XVII por Francisco de Quevedo: “...de cada uno lo que puede... a cada uno lo que se le debe...” (1093).

Una primera disyuntiva en el proceso de cambio mexicano consistirá en atribuir al Estado social una nueva dimensión. Las facultades que los preceptos constitucionales de contenido social adjudicaron al ejecutivo a partir de 1917, y que tuvieron una tendencia expansiva hasta los años ochenta, contribuyeron a la fuerte presencia política del presidente. Es comprensible que ahora se les vea con reticencias, en tanto que puedan ser un obstáculo para el reequilibrio institucional. Lo que resultaría paradójico es que, para fortalecer al sistema democrático, hubiera que debilitar al sistema social.

El nuevo pacto social que consolide la democracia mexicana se tiene que extender, asimismo, a aspectos medulares de la vida mexicana, particularmente a los problemas de la mujer, de la juventud y de los indígenas. En los tres casos están involucradas cuestiones como la igualdad de oportunidades; el acceso a la justicia; la educación y el ocio; orientación y protección especializadas. Debe potenciarse el efecto democratizador del reconocimiento de los derechos de las minorías, que por su naturaleza auspician el pluralismo ideológico e institucional.

Lo innovador en este ámbito no reside en preservar las normas de contenido social, sino en darles también un impulso democrático. Un sector especialmente sensible es el laboral. La democracia sindical es un requisito para normativizar muchos de los preceptos sociales de la Constitución sin que, a su vez, se traduzcan en un ensanchamiento de las facultades presidenciales. Este aspecto del cambio no exige adecuaciones en la carta suprema; solamente demanda que, como parte del nuevo pacto social, la vida sindical cobre mayor capacidad decisoria, nuevas responsabilidades representativas, y creciente presencia pública.

Existe una corriente que identifica a los sindicatos como escuelas de la democracia, mientras que otra posición los contempla como un esquema de dominio. En rigor, todas las institu-

ciones políticas y sociales son susceptibles de ofrecer resultados positivos o negativos. Con iguales reservas han sido enjuiciados los partidos políticos; lo fueron hasta no hace mucho los parlamentos, y los son hoy los sistemas presidenciales. Los sindicatos no carecen de virtudes ni escapan a las deformaciones. Sin embargo, los riesgos se atenúan en el contexto de una democracia constitucional en la que funcionen el congreso, los tribunales y los instrumentos de comunicación.

Entre más abiertas sean las instituciones, menores serán las posibilidades de que cualquiera de ellas se desvíe de su cometido. Nada garantiza, por supuesto, acciones impolutas. La democracia no es un sistema a prueba de defectos; es sólo un sistema autópoyético que puede conocer sus errores e identificar sus remedios con mayor facilidad, oportunidad y efectividad que cualquier otro.

2. Reequilibrio institucional

En el curso de las décadas transcurridas desde la aprobación de la Constitución de 1917, ha variado la forma de relación entre los órganos federales del poder, y entre la Federación y los órganos de las entidades federativas. El reequilibrio institucional se tendrá que producir, por ende, en ambos espacios. Es verdad que de alguna forma las relaciones institucionales han variado a partir de la nueva distribución del poder con motivo de las elecciones locales y federales. La presencia de mayorías congresuales, de gobernadores y de alcaldes de diversos partidos, en los estados, y la nueva configuración del Congreso de la Unión, particularmente de la Cámara de Diputados, implican necesariamente nuevas formas de relación institucional.

En ese sentido, los cambios ya se han dejado sentir. Sin embargo, esas formas de relación dependen hasta ahora de los resultados electorales y son, por lo mismo, susceptibles de fluctuar. Es natural que las relaciones, incluso entre titulares de los diferentes órganos del poder pertenecientes a un mismo partido,

también experimenten modificaciones. Los cambios que permitan un reequilibrio institucional tendrán que incorporarse en normas y traducirse en costumbres. Ambas, las normas y las costumbres, serán indispensables y se influirán recíprocamente.

El reequilibrio institucional tiene un amplio haz de implicaciones. Esquemáticamente se verán las principales.

A. *Sistema presidencial, semipresidencial o parlamentario*

El primer problema concierne al sistema de gobierno. Son muchas las impugnaciones dirigidas en contra del sistema presidencial. Se le responsabiliza de haber ejercido una suma de potestades que vedaban el establecimiento de una democracia plena. Además, una parte de la doctrina considera que la rigidez del sistema presidencial limita las posibilidades de estabilidad democrática. Juan Linz ha venido insistiendo en esta tesis. La opción, desde su punto de vista, está en el sistema parlamentario. En México, y en varios países latinoamericanos, esa opinión cuenta con numerosos simpatizantes.

El tema no es nuevo en nuestro ámbito. De manera expresa lo abordó Venustiano Carranza en la sesión inaugural del Congreso Constituyente de 1916-1917. Ahí afirmó que el sistema parlamentario requería de partidos políticos, por entonces inexistentes en México. Carranza no dijo que en el futuro podría darse un cambio del sistema presidencial al parlamentario, porque tampoco le correspondía hacerlo; pero al precisar que la falta de partidos suponía la imposibilidad de establecer el parlamentarismo, permitía una lectura *a contrario sensu*. Ese es el entendimiento que hoy podría tenerse, a la luz de la existencia de un sistema de partidos ya claramente perfilado.

En opinión de Linz, entre otros, la flexibilidad que ofrece el sistema parlamentario lo hace preferible frente al presidencial; gracias a su porosidad puede incorporar tendencias contrapuestas, absorber tensiones, adaptarse a las fluctuaciones electorales. El sistema parlamentario permite articular consensos políticos con

mayor facilidad que el presidencial y, en tanto que los periodos electorales son muy elásticos, siempre existe la posibilidad de canalizar las inquietudes políticas a través de vías institucionales. De ahí que se considere que este sistema garantiza la estabilidad política en mejores términos que el presidencial.

Ahora bien, las ventajas del sistema presidencial también son considerables. La flexibilidad tiene importancia, pero a mayor flexibilidad menor definición política. Los nuevos acuerdos son importantes, pero entre más propenso sea un sistema a la adopción negociada de las decisiones políticas, correrá el riesgo de situarse más lejos de los compromisos de largo plazo. El gobierno se puede volver un ejercicio de sobrevivencia que impida el diseño de políticas de amplio alcance. No quiere decir que esto tenga que ocurrir así siempre, pero en todo caso es por esa posibilidad de negociar sin límites que resulta tan convincente para Linz.

La estabilidad que el sistema presidencial ofrece, reside en la certidumbre que inspira por la unidad de mando, por la homogeneidad programática del gobierno y por la duración exacta del mandato asignado. Por otra parte, las habilidades políticas de los presidentes y de su gabinete también permiten desplegar acciones conciliatorias muy semejantes a las alcanzadas en los sistemas parlamentarios. Por definición la política es entendimiento, y esto no es privativo de un determinado sistema. Las estrategias de gobierno no varían tanto entre sistemas, ni siquiera entre épocas. El poder se parece en todas partes, en todos los tiempos.

En un punto intermedio se sitúa el sistema semipresidencial, adoptado por la Constitución francesa de 1958. No importa por ahora si realmente se trata de un sistema semipresidencial, o semiparlamentario, o si es simplemente un sistema presidencial atenuado. La caracterización doctrinaria es equívoca, pero por el momento eso resulta irrelevante. Lo que cuenta es que el modelo francés surgió de dos tesis contrapuestas: la de Charles de Gaulle, que postulaba la adopción de un sistema presidencial puro, y la de Michel Debré, su abogado, confidente político e

ingeniero constitucional, que con igual convicción y firmeza defendía el modelo parlamentario clásico de Westminster (Debré, 1984: 39; 1993: 25, 44). Se trata de un “consenso” entre dos visiones antitéticas, sustentadas por dos hombres de Estado de alta jerarquía intelectual.

Aparentemente, el modelo francés ha sido acogido con un interés inferior al que merecería por sus resultados. Las Constituciones de Sri Lanka y de Finlandia han incorporado un sistema semejante, y de alguna forma está presente en los diseños constitucionales de Argentina, Brasil y Perú. En estos tres países, empero, la figura del jefe de gabinete es un remedo imperfecto del primer ministro francés, por lo que el sistema no puede funcionar conforme al paradigma adoptado.

Al tener que decidir entre las tres opciones, proceden varias consideraciones. En primer término, el sistema que prevalezca no se legitimará por sí solo, sino en función de la adhesión a la Constitución. En esta medida se produce una mayor latitud para tomar decisiones. En segundo lugar, lo que resulta relevante para decidir acerca de la utilidad de un sistema es que se cuente con los instrumentos adecuados de control político. El sistema más conveniente es el que está sujeto a controles eficaces. Finalmente, el mejor sistema será el que encuentre menores puntos de resistencia para su implantación o adecuación. Esto tiene mucho que ver incluso con la familiaridad que se tenga con un sistema determinado. Más aún, y sin entrar en la discusión de las ventajas de los sistemas mencionados, debe considerarse que el sistema parlamentario supone una fuerte interrelación entre el partido político y el gobierno, al punto que el liderazgo de ambos coincide en la misma persona. Una simbiosis de ese género iría exactamente en contra de cuanto se ha venido demandando como parte del cambio político en México.

Desde esa perspectiva, la opción razonable consiste en identificar los elementos que hagan funcional al sistema presidencial en un nuevo arreglo institucional. El principal problema reside en superar las inercias acumuladas a lo largo de décadas, pero esto

es posible si se conjugan diversos instrumentos de control y de descentralización del poder. Para este objeto debe partirse de una doble consideración: la primera, que la economía de los esfuerzos debe orientarse en el sentido de obtener los resultados deseados con el menor costo político posible para los agentes que intervengan. Cualquier opción que suponga concesiones extraordinarias para una de las partes, implicará cargas adicionales, en otros aspectos del acuerdo, para las demás partes. La segunda, que los sistemas puros no existen. La realidad constitucional demuestra que es posible echar mano de instituciones correspondientes a diferentes sistemas, siempre que la combinación de elementos ofrezca mínimos de compatibilidad.

En realidad, el sistema semipresidencial francés no es otra cosa que un inteligente ensamble de instituciones tomadas del presidencial y del parlamentario, en una combinación que ha probado el éxito. Lo verdaderamente enriquecedor del modelo francés no es la forma de articulación de las instituciones, sino haber demostrado que numerosas instituciones de los dos grandes sistemas son intercambiables y complementarias. Además, la Constitución francesa prueba que existe una amplia posibilidad de innovación. Un ejemplo es el mecanismo de confianza adoptado, que en la práctica se traduce en la posibilidad del gobierno de remitir a la Asamblea iniciativas en bloque. Aun cuando existen señalamientos en el sentido de que se ha abusado de este instrumento, lo cierto es que ha sido uno de los que permiten equilibrar las ventajas de los sistemas presidencial y parlamentario.

Desde luego, el constitucionalismo francés no es el único a través del cual se han introducido modificaciones al sistema presidencial. Sobre este aspecto también vale la pena revisar no sólo el texto sino las prácticas constitucionales norteamericanas. Entre estas últimas se encontrará, por ejemplo, una singular institución denominada “veto legislativo”, que permite al Congreso invalidar decisiones de naturaleza administrativa del gobierno. Después de aplicarlo en más de un centenar de casos, reciente-

mente la Corte lo declaró inconstitucional; esto, no obstante, ha emergido de nueva cuenta mediante acuerdos específicos entre el gobierno y el Congreso. Se trata, por tanto, de una institución que se va abriendo paso aun cuando es manifiesta su naturaleza heterodoxa en un sistema presidencial.

En el ámbito de las innovaciones institucionales, también el sistema parlamentario ha acuñado fórmulas que se pueden considerar heterodoxas. La moción de censura constructiva, adoptada originalmente por la Constitución de Bonn, de 1947, ha sido incorporada por las de España, Grecia y más recientemente Polonia. Entre las propuestas de un “gobierno de legislatura” para Italia, de dominante presidencial, está presente una idea semejante (Galeotti, 63). En rigor se trata de la invalidación de uno de los principios del parlamentarismo, pues en la práctica hace nugatoria la posibilidad de la censura. Se trata, por ende, de la rigidización del parlamentarismo en un sentido opuesto al que suele apuntarse como una de sus ventajas. De alguna manera explica la amplia duración que algunos gobiernos han alcanzado, particularmente en Alemania y en España, y el estilo presidencialista de gobierno que ha auspiciado. Sin embargo, ha resultado funcional en el orden de la estabilidad.

Tanto cuanto se afirma que el sistema parlamentario ofrece grandes ventajas por su aptitud para la absorción de conflictos, particularmente durante procesos de cambio, se puede demostrar que el sistema presidencial también es capaz de generar nuevos equilibrios institucionales que lo hacen muy funcional para el cambio y para la consolidación de la democracia. La relación flexibilidad-rigidez de un sistema constitucional está asociada con la naturaleza de las instituciones y con la práctica política. En términos generales todas las instituciones democráticas, sean parlamentarias o presidenciales, están orientadas a la identificación y solución de conflictos y a la adopción de consensos. Esta actitud y aptitud no se pierde porque un sistema sea presidencial o sea parlamentario, sino porque cualquiera de ellos se aleje del propósito democrático que establezca la Constitución. La rigidez

plena sólo se encuentra en los sistemas no democráticos, cualquiera que sea la organización formal que adopten para su caracterización externa.

B. *Elección presidencial*

Uno de los rasgos que llevan a postular las ventajas estabilizadoras del sistema parlamentario, es que a pesar de poderse fijar elecciones periódicas como en toda democracia, estos periodos pueden reducirse por una convocatoria anticipada si se producen situaciones de tensión que lo hagan recomendable. Sin que se pueda alcanzar esta extrema flexibilidad en un sistema presidencial, pues requeriría darle al presidente la facultad de disolver al Congreso, sí es posible considerar la reducción del periodo presidencial. En realidad, muchas fórmulas democráticas ya han formado parte de nuestros ordenamientos constitucionales de 1857 y 1917. El periodo presidencial de cuatro años, tal como figuraba en el texto original de Querétaro, reduciría en una tercera parte la temporalidad actual, y auspiciaría una mayor agilidad en la vida política. Alentar las expectativas legítimas de acceso al poder es una forma de preservar la estabilidad democrática.

Otro aspecto que resulta del sistema de partidos adoptado lleva a examinar la conveniencia de una segunda vuelta en la elección presidencial. Se trata de una cuestión delicada. En principio, se podría pensar que un presidente elegido por minoría presentaría una condición de debilidad contraria a la función que debe desempeñar. Al razonarse de esa manera se obedece a la lógica de una presidencia dominante, que no corresponde a los propósitos del cambio que se pretende. Es crucial que los instrumentos mantengan relación con los objetivos. Si se quiere preservar la configuración actual de una presidencia plebiscitaria, la segunda vuelta es decisiva; pero si se aspira a un nuevo equilibrio institucional, la presidencia plebiscitaria es prescindible, y, por ende, lo es la segunda vuelta.

Además, se sabe que la mayoría obtenida en la segunda vuelta no necesariamente supone una base de apoyo equivalente en el Congreso; ni siquiera una base sólida en el electorado, cuya aprobación del elegido se hace sin que en todos los casos exista plena coincidencia con sus puntos de vista. Un efecto de la segunda vuelta consistiría en representar un estímulo para que formaciones políticas nuevas aspiren a competir con las tres principales, y puedan modificar el reparto en la cuota del poder. No parece, empero, que la fragmentación política suponga demasiadas ventajas para un proceso democrático que requiere de consensos eficaces.

Conforme a estas consideraciones, no es necesario incluir la segunda vuelta en nuestro sistema constitucional para elegir al presidente de la República. Desde luego, existirá la posibilidad de que el presidente sea elegido por una minoría, pero esto, lejos de debilitar a las instituciones, obligará a interacciones constructivas más decididas.

C. Reelección de legisladores

El interés que suscita la reelección de los legisladores es plenamente justificable. La reforma constitucional de 1933, que limitó la reelección de los diputados y senadores a periodos discontinuos, es una de las que en mayor medida contribuyó a reducir la autonomía del Congreso. El tema ha sido objeto de creciente interés más entre los politólogos que entre los constitucionalistas mexicanos. Destacan, en este sentido, los trabajos de Alonso Lujambio y de Benito Nacif.

La supresión de la reelección en 1933 afectó la relación entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder, acentuando las desventajas de este último. Los reformadores de entonces tuvieron muy clara la idea de que se trataba de una modificación de circunstancia, transitoria por consiguiente. En el dictamen se dijo: “Debemos reconocer que la no reelección de los miembros de los cuerpos legislativos procede adaptarla como medida de

orden político que, como todas las leyes de esta índole, se dan los pueblos cuando las han menester...”. La pregunta válida es ¿por qué las hubo menester? En el propio dictamen se asentaba que “respecto a la no reelección de los elementos del Poder Legislativo federal y local no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades...”.

El debate no fue pacífico. Varios diputados denunciaron que se ponían “cortapisas” a su ya de por sí “exiguo poder”, y hubo quien expresara su esperanza de que la reforma resultara transitoria. Con entereza también se apuntó que la reelección de nada servía en tanto subsistiera un sistema electoral fraudulento. Esa reforma no puede dissociarse de la formación del Partido Nacional Revolucionario en 1928, y de la necesidad de abrir los mayores espacios posibles a una clase política para la que, afuera de ese partido, no había demasiadas opciones. De haberse conservado el principio de la reelección indefinida las oportunidades se habrían estrechado considerablemente, en perjuicio de las lealtades que el nuevo partido aspiraba a consolidar.

Ninguna de las consideraciones presentes en 1933 es válida hoy. No lo era siquiera en 1965, cuando la Cámara de Diputados aprobó una reforma que el Senado rechazó, para restablecer la reelección sucesiva de los legisladores. Hay un sistema electoral abierto y competitivo; hay pluralismo político; existe la convicción de reforzar al Congreso y a las legislaturas estatales. Además, no se puede plantear que la reelección de los legisladores llevaría a discutir la del presidente de la República, porque este es un tema que corresponde a otra dimensión histórica mexicana. En la lógica del sistema constitucional mexicano reelegir a los legisladores fortalecería la democracia; reelegir al presidente propiciaría la dictadura.

La reelección de los legisladores es apoyada por dos argumentos distintos: uno, considera que se profesionalizaría al representante; otro apunta que se le darían mayores condiciones de independencia para actuar. No se trata, por otra parte, de objetivos excluyentes. La “profesionalización” no debe entenderse como una

nueva modalidad tecnocrática que convierta al legislador en un experto; simplemente se entenderá que el dominio de las estrategias parlamentarias le permitirá un mejor desempeño de su función, sobre todo en materia de control político. Por otro lado, la posibilidad de contar con un apoyo electoral en un distrito mayoritario, también favorece que el representante ejerza un mínimo de influencia en el ámbito de su partido, lo que compensa parcialmente las tendencias hegemónicas internas propias de toda organización.

Los problemas de la reelección tampoco deben ser preteridos. En buena medida auspician el clientelismo; propician el hermetismo de la clase política; se aproximan a las prácticas caciquiles; limitan el acceso y la formación de nuevos dirigentes. Es evidente que ninguna decisión está a salvo de desventajas; pero en un proceso de redefiniciones institucionales lo central es optar por la que ofrezca las mayores oportunidades de cambio y que en mayor medida contribuya al desarrollo democrático. La reelección en sí no es una panacea, pero no puede dudarse que modificaría significativamente la relación entre el Congreso y las legislaturas, así como entre los gobiernos federal y locales. También introduciría, al menos durante una fase inicial, una nueva dinámica en la vida interna de los partidos.

Para aprovechar al máximo las ventajas de la reelección de los legisladores y para reducir al mínimo sus costos políticos, convendrá que no sea por tiempo indefinido. Si el periodo presidencial se redujera a cuatro años, y otro tanto ocurriera con el de senadores, podría en cambio ampliarse un año el de diputados para evitar las elecciones intermedias. En estas condiciones fijar una duración sucesiva en el mismo cargo de hasta doce años permitiría nivelar la utilidad y los riesgos de la reelección.

La reelección de los legisladores sería una de las más eficaces medidas constitucionales para alentar la formación de líderes políticos. Y esta es una de las mayores urgencias a que debe atenderse en un proceso democrático. Al margen de cualquier diferencia acerca de los dirigentes políticos, ningún sistema funciona

sin los individuos capaces de dinamizar las instituciones. La falta de líderes políticos con aptitud para orientar el sentido del cambio, convencidos de sus responsabilidades y firmes en sus compromisos, nulifica cualquier diseño institucional renovador.

La vida de las instituciones municipales, locales y federales, está directamente relacionada con las posibilidades de que el sistema genere sus propios líderes. Durante décadas esta fue una tarea descuidada, sobre todo por haberse conformado un partido cuya organización en general bastaba para obtener triunfos electorales. El papel de los candidatos sólo ocasionalmente era relevante y progresivamente contribuyó en menor medida al éxito electoral. La necesidad de líderes políticos se fue opacando. En cambio, los partidos que tenían que luchar desde la oposición se vieron obligados a formar líderes cuya acción diera vitalidad a organizaciones relativamente débiles.

Entre los intereses convergentes de todas las organizaciones políticas actuales se inscribe el de contar con los instrumentos institucionales que auspicien liderazgos democráticos. La consolidación de los espacios conquistados y la posibilidad de ensanchar los horizontes están en relación con la capacidad de trabajo y la ratificación de los apoyos populares recibidos por los representantes.

Ahora bien, el reequilibrio institucional tiene que contemplar objetivos que van más allá de los acomodos propios de un proceso de cambio. En este caso la reelección, con las ventajas apuntadas y pese a las desventajas reconocidas, fortalecería una de las características centrales del orden constitucional mexicano: el sistema representativo. Por diferentes razones y con distinto grado de magnitud, la representación política es uno de los problemas más agudos a los que se hace frente en el mundo. La pérdida de prestigio de la política, las desviaciones éticas de los dirigentes, las múltiples formas de erosión de la autoridad, la falta de adhesión a las Constituciones, los medios de comunicación, la hipertrofia de los partidos y de sus elites, la rutinización de los programas y la frustración de su cumplimiento, la virulencia

de la propaganda y contrapropaganda electoral, la quiebra de los paradigmas sociales, forman parte de un catálogo amplísimo de factores que inciden negativamente en el funcionamiento de un sistema representativo.

No es este el espacio para debatir las tesis de Rousseau sobre la naturaleza democrática de la representación. En todo caso es ostensible que los espacios de libertad y las opciones de igualdad son mayores y mejores allí donde el sistema representativo funciona con cierta regularidad institucional, y que aun conviniendo en sus múltiples limitaciones e imperfecciones, siempre será preferible contar con las ventajas de su presencia que con las consecuencias de su carencia.

D. *Gabinete*

Una parte de los controles políticos se sitúa en el ámbito del gabinete, otra en el del Congreso. En principio, la primera modalidad corresponde al modelo parlamentario de Westminster, y la segunda al modelo presidencial de Washington. Es conocida una conversación entre Churchill y Roosevelt, durante la segunda guerra mundial, en que el primero decía al segundo: “usted se tiene que preocupar por qué tanto puede hacer sin la aprobación del Congreso; pero no se preocupa por su gabinete. Por el contrario, yo nunca me preocupo por el Parlamento, pero continuamente tengo que consultar y pedir su apoyo a mi gabinete” (Schlesinger, 1994: 91).

Desde luego, aun en los sistemas parlamentarios las funciones de control ejercidas por el gabinete son más o menos relativas, a pesar de la responsabilidad de los ministros ante los parlamentos. Sin embargo, hay dos medidas susceptibles de aplicación en un sistema presidencial, cuyos efectos permitirían atenuar la discrecionalidad del presidente y de los miembros del gabinete: una es la colegialidad, y la otra es la ratificación de los nombramientos por el Congreso.

Aun cuando en México la complejidad de los asuntos de gobierno hace que con frecuencia se reúnan los miembros del gabinete a despachar colectivamente con el presidente, no existe una estructura formal del gabinete (salvo lo previsto por el artículo 29 constitucional para el estado de excepción). De manera general no hay regularidad en la celebración de reuniones, prevalece la informalidad en la deliberación y la adopción de acuerdos, y se aplica un criterio de especialidad “de los gabinetes” que no permite a los secretarios participar en la discusión de políticas ajenas a su área.

Adoptar la figura del gabinete auspiciaría que una buena parte de las decisiones se discutieran con regularidad, dejando constancia de lo sustentado. Así sea para salvar una forma de responsabilidad moral e histórica, esta situación obligaría a los miembros del gabinete a fundamentar y consignar sus puntos de vista. El complemento sería la ratificación de sus nombramientos por una de las cámaras del Congreso. Por su composición y por los precedentes constitucionales, la de Senadores resultaría adecuada. Ambas medidas producirían un efecto complementario: se propendería a integrar el gabinete con figuras de peso político propio, con lo cual se tendría un factor adicional para el ejercicio del control interno.

Una cuestión a dilucidar será la adopción de un jefe de gabinete. Las experiencias donde coexisten presidentes y jefes de gabinete no son homogéneas. La más frecuentemente invocada es la francesa, pero aun en ese caso se presentan problemas que sólo la elevada cultura política de la sociedad y la responsabilidad de los dirigentes ha permitido superar.

El texto constitucional francés da lugar a interpretaciones equívocas hasta ahora no resueltas. El artículo 5o. dispone que el presidente “velará por la observancia de la Constitución y asegurará con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado”, en tanto que el 21 determina que el primer ministro “dirige la acción del gobierno [y] velará por la ejecución de las leyes”. No queda

claro si el tipo de arbitraje al que alude la Constitución corresponde al esquema de un poder moderador como el concebido por Constant, o faculta al presidente a tomar decisiones directas. La antinomia apareció en tanto que la facultad de designar y remover al primer ministro corresponde al presidente, pero la práctica llevó a un sistema denominado de “cohabitación”, en los casos que no coinciden la mayoría presidencial y la parlamentaria. Las experiencias vividas hasta ahora acreditan que los estilos de la cohabitación dependen del temperamento de los protagonistas.

Existen otros casos de sistemas presidenciales que admiten la presencia de un primer ministro o figura equivalente, en general con resultados inocuos, con excepción de Finlandia, donde el Consejo de Ministros acuerda las decisiones presidenciales y las aplica. Ahí donde el gabinete carece de atribuciones específicas, es prácticamente irrelevante quién lo presida. Lo institucionalmente necesario es que las funciones estén claramente atribuidas y diferenciadas.

A partir de esa circunstancia, la jefatura del gabinete puede ser ejercida con la denominación que se considere más conveniente, sin que exista una dualidad impropia de funciones con el presidente de la República. La presencia de un jefe de gabinete servirá para atenuar las presiones de la actividad cotidiana del gobierno sobre el presidente, y le permitirá a éste asumir una especie de segunda instancia política que resulta muy funcional en periodos de acomodamiento institucional. Adicionalmente, supondría una vía complementaria para canalizar acuerdos políticos que permitan una operación más fluida del sistema presidencial.

En cuanto a la conveniencia de cualquiera de las opciones, en términos generales será preferible la que suscite menores resistencias y la que suponga menores costos de adaptación, pero también la que represente una solución real y no un diferimiento de las presiones. La adopción de la figura de un jefe de gabinete puede resultar complicada en su inicio, pero contribuiría en la solución del problema de la discrecionalidad presidencial que

está en el centro de la discusión política. La transformación del gabinete en un órgano efectivo del gobierno hace recomendable dar los pasos completos. Lo adecuado sería contar con un jefe del gabinete que articulara el trabajo del gabinete desde el momento en que éste fuera adoptado.

A pesar de que la medida propuesta parece más sencilla que otras de las mencionadas, es posible que se considere contraria a la naturaleza individual que el artículo 80 constitucional atribuye al jefe del órgano ejecutivo del poder. Este precepto no tiene por qué cambiar. Lo previsto por la Constitución de ninguna manera resultaría incompatible con la presencia de un gabinete cuyas funciones quedaran adecuadamente establecidas, como ya lo están en la ley las correspondientes a las secretarías de Estado.

La nueva concepción del gabinete debe obedecer a la estrategia de dar al sistema presidencial un aspecto más dinámico y flexible, que le permita funcionar en armonía con un elenco de instituciones también renovadas. Si uno de los objetivos de los cambios previsibles es el reequilibrio institucional, habrá que evitar, en un efecto de paradoja, nuevos desequilibrios que hagan nugatorios los esfuerzos de renovación. Sería contradictorio que en el ánimo de promover cambios para la consolidación democrática se sacrificaran los propósitos centrales por la agregación de cargas excesivas, pero tampoco sería comprensible que las acciones intentadas quedaran a medio camino y dejaran insatisfechas expectativas que, por ahora, pueden ser canalizadas mediante una oportuna reforma democrática del Estado.

E. Servicio civil gubernamental

La neutralidad administrativa es una garantía para la democracia. Es comprensible que la actividad administrativa experimente cambios de acuerdo con la orientación política del gobierno, pero debe evitarse que el aparato administrativo actúe como un centro de resistencia que bloquee o distorsione las de-

cisiones políticas. En México existe, además, una larga tradición de acomodo burocrático en función de relaciones personales. El importante esfuerzo que se produjo a partir de 1982 para evitar el nepotismo dio resultados, pero la práctica de adjudicar empleos públicos de diferentes niveles en virtud de las lealtades personales, no ha desaparecido.

Con independencia de las raíces históricas y las explicaciones sociales del fenómeno, se trata de un factor que limita la acción democrática de las instituciones. En tanto que numerosos compromisos de la dirigencia política se satisfagan con cargo a las plazas públicas, se produce el doble efecto de lastrar la eficacia de la administración y de comprometer recursos presupuestarios para objetivos privados. A pesar de esa tendencia secular, en algunas áreas de la administración se ha podido configurar un servicio civil funcional. El servicio exterior ofrece un buen ejemplo de un esquema responsable que ha permitido profesionalizar a funcionarios diplomáticos y consulares. Otros ámbitos donde se han obtenido resultados positivos son las áreas de salud y educación, y los órganos de impartición de justicia.

La característica dominante del servicio civil en México denota, sin embargo, dispersión de esfuerzos, carencia de sistemas de evaluación, niveles jerárquicos bajos, y disparidades en los objetivos alcanzados. En términos generales, una buena parte de lo conseguido ha sido el resultado de presiones y negociaciones laborales, más que de una estrategia del Estado. Existe una significativa exigencia social para profesionalizar áreas sensibles de la función pública, como los cuerpos de seguridad; pero las respuestas son igualmente de naturaleza casuista, con resultados desiguales. La tradición política mexicana no ha podido renunciar a una visión patrimonialista del aparato administrativo; una parte de la lucha por el poder se materializa en la disposición de los cargos.

Profesionalizar la administración forma parte de la racionalización del ejercicio del poder. Equivale a limitar una parte bastante prosaica del apetito por el poder, de suerte que la lucha

política no se contamine por un simple afán de subsistencia laboral. De no producirse un cambio en esta dirección, los vicios que han afectado al sistema político mexicano se proyectarán hacia el futuro, afectando también a las nuevas formaciones que intervengan en los procesos políticos. Es importante, por lo demás, que más allá del ámbito federal se trate de una decisión de alcance nacional. El problema es delicado en todos los niveles administrativos, y se acentúa en los espacios municipales. La falta de administraciones profesionales municipales favorece a pequeños cacicazgos, acompañados de elevados índices de corrupción. Dadas las contrastantes condiciones de desarrollo de la vida municipal mexicana, en numerosas ocasiones la ausencia de un cuerpo administrativo profesional repercute en la irregularidad de los exiguos servicios públicos.

Los efectos del compromiso burocrático enturbian la vida política en un doble sentido: durante la fase de lucha por acceder al poder, para muchos agentes políticos las expectativas personales de acomodamiento pueden superar el sentido real de sus compromisos programáticos comunitarios; y luego, durante el desempeño de las responsabilidades atribuidas, el desplazamiento de quienes salen y la inexperiencia de quienes entran, generan espacios de ineficiencia en perjuicio de la función y, por ende, del administrado. En tanto que la administración pública sea considerada, en su práctica totalidad, como parte del espacio político por el que se contiende, el umbral de los intereses políticos se mantendrá en niveles de mediocridad y seguirá siendo un incentivo más para la corrupción.

La neutralidad administrativa supone varias ventajas políticas: reduce la perspectiva patrimonialista de los cargos públicos; garantiza a los partidos que acceden al poder la capacidad de operar con cuerpos experimentados que ofrecen mínimos de resistencia a la implantación de decisiones políticas nuevas; y permite que el electorado tome sus decisiones sin el condicionamiento de que un cambio en la titularidad del gobierno puede tener implicaciones negativas en la continuidad y en la calidad de los servicios.

F. *Servicio civil congresual*

El Congreso federal y las legislaturas estatales carecen de los apoyos técnicos necesarios. También deben desarrollar un adecuado servicio civil que contribuya al proceso de reequilibrio institucional. Las labores legislativas son complejas y demandan una estrecha comunicación entre los órganos del poder involucrados en la formulación de normas especializadas. En esta medida la participación de los cuerpos colegiados, más que de naturaleza estrictamente técnica, debe referirse a los contenidos políticos y a las consiguientes implicaciones de las normas que aprueba. Sin embargo, es necesario reducir la desventaja que se advierte cuando los legisladores carecen de instrumentos profesionales para examinar el contenido de los proyectos que les hace llegar el gobierno.

Por otra parte, la función que realmente permite un equilibrio entre las instituciones es el control político por parte del Congreso. Esta actividad, muy compleja, sólo se puede realizar eficazmente si se cuenta con información, análisis e instrumentos de investigación. No es una función que se agote fijando posiciones o sentando criterios generales. Para formular preguntas, dirigir interpelaciones y orientar el trabajo de comisiones de investigación, por ejemplo, hay que contar con una batería de recursos técnicos de que ahora no se dispone.

En los congresos y parlamentos es común que se confunda la naturaleza de los órganos de apoyo con que cuentan los legisladores. En términos generales éstos suelen ser de tres tipos: administrativos, normativos y políticos. Los de naturaleza administrativa son los más usuales, y por lo general funcionan de manera satisfactoria. Los de orden político no necesariamente deben corresponder a instrumentos institucionales de apoyo; en buena medida son parte de las tareas de los partidos y conciernen por tanto a cada uno de los grupos parlamentarios. Los de carácter institucional en sentido propio, a su vez, deben conformar un servicio especializado permanente, neutral en el aspecto político, pero

altamente capacitado, regido por bases objetivas y estrictas de selección, que garantice a los legisladores disponer de un asesoramiento imparcial y experimentado.

Cuando los cuerpos de asesoramiento parlamentario o congresual se apoyan en la estructura de los partidos, se reproducen los mismos defectos que en la administración pública: asignación de responsabilidades conforme a un esquema de lealtades personales o políticas, sin la permanencia y profesionalidad que permitan el desempeño de una función con mínimos de neutralidad. No se trata de una cuestión menor. Legislar no es sólo una responsabilidad que se debe ejercer con la mayor autonomía posible, sino con el mayor cuidado técnico. Adicionalmente, la función de control político, eje del trabajo de los cuerpos representativos en el constitucionalismo contemporáneo, exige elevadas capacidades técnicas en las áreas auxiliares de los representantes; sin ese apoyo, el control puede derivar en simple estridencia sin efectos políticos reales, o incluso con efectos contraproducentes.

Independientemente de las implicaciones doctrinarias relativas a la representación, largamente debatidas, hay cuestiones formales que conciernen a la complejidad creciente del universo normativo del Estado moderno. Esa tendencia se acentúa en tanto que los órganos involucrados en la formulación de las normas no siempre toman las providencias indispensables para asegurar su idoneidad técnica, y actúan bajo los apremios de las circunstancias. La democracia requiere del reequilibrio institucional en cuanto forma de distribución y control del poder, pero también como una garantía para mejorar objetivamente sus resultados.

G. *Referéndum*

El tema del referéndum ha estado presente en el debate político mexicano desde hace varios lustros. Se llegó a introducir y luego a derogar como norma constitucional, sin que hubiera sido objeto de aplicación. Es sabido que, como cualquier otra institución, el referéndum es susceptible de manipulación; pero

también se le reconoce como una expresión de la democracia semidirecta que mejor se adecua al ejercicio de la soberanía popular.

El referéndum puede tener carácter legislativo o constitucional. La utilización más habitual concierne a la aprobación de disposiciones legales, y algunos sistemas lo contemplan dentro de la mecánica para la adopción de reformas constitucionales. En cuanto al referéndum legislativo, presenta el problema de un virtual desplazamiento de las instituciones representativas. Es, por lo mismo, una cuestión que debe ser vista con detenimiento. Suele ocurrir que la agregación indiscriminada de propuestas incluya algunas que entre sí resulten excluyentes o, por lo menos, limiten recíprocamente sus efectos. Si, por ejemplo, la decisión es generar un nuevo equilibrio entre las instituciones, sobre todo entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder, de ninguna manera conviene introducir aspectos que en lugar de consolidar al Congreso, le resten atribuciones. En este sentido, el referéndum legislativo no puede ser considerado una opción adecuada al propósito del reequilibrio institucional. El referéndum legislativo es un instrumento aleatorio que minimiza la función política del Congreso y que, utilizado por los gobiernos con ese propósito, puede llevar al bonapartismo.

El referéndum constitucional ofrece otra perspectiva. Uno de los problemas actuales de la democracia en México, al que ya se ha hecho referencia, es el distanciamiento entre la norma constitucional y el ciudadano. La extraordinaria fluidez del texto constitucional ha impedido que las normas se arraiguen en la conciencia colectiva. Incluso ha habido reformas que fueron derogadas antes de entrar en vigor. Así, se hace imposible la sedimentación de las reformas. La incomprensión de las reformas muchas veces propicia rechazo, o simplemente indiferencia. No existe un sentido de pertenencia que vincule a cada individuo con lo dispuesto por la carta suprema. Por el contrario, progresivamente se ha ido gestando una especie de sentimiento adverso, conforme al cual prevalece la percepción de que la Constitución

ha sido expropiada a la sociedad por los políticos, que han hecho de ella un instrumento particular de sus decisiones.

La nueva configuración de las fuerzas políticas hace previsible que las reformas constitucionales requerirán un más intenso proceso de negociación y serán, por lo mismo, menos frecuentes. La composición del Congreso es un factor que por sí solo reducirá la tendencia a las reformas frecuentes. La política fluctuante propia del pluralismo, tenderá a configurar una Constitución permanente, como antes la Constitución fluctuante compensó la política estática. Pero el objetivo democrático no es sólo el de una Constitución estable, sino el sentimiento general de adhesión a la Constitución.

Luego de las adecuaciones que se introduzcan a la Constitución para la reforma democrática del Estado, será conveniente darle a la sociedad la certidumbre de que todo futuro cambio requerirá del consentimiento general. Por otra parte, si en el artículo 135 se plantea que la reforma constitucional requerirá de un referéndum, no se desvirtúa la naturaleza representativa del poder revisor de la Constitución, y sí se fortalece la naturaleza democrática del orden constitucional. Aunque existen fundadas reservas por un amplio sector de la doctrina para modificar las normas de procedimiento de la reforma constitucional, en este caso puede argüirse que no se plantearía la flexibilización de las ya existentes, sino su mayor control. El referéndum constitucional no es un impedimento para reformar la norma suprema, pero como instrumento de control sí supone un mecanismo dificultado que hará pensar con mayor detenimiento en la oportunidad y frecuencia de las reformas. Además, al tener que ser sometidas a la decisión de la mayoría ciudadana, las reformas deberán ser explicadas y discutidas de manera pública, lo que a su vez auspiciará una creciente vinculación entre la norma y sus destinatarios.

Adicionalmente, el referéndum, como instrumento de consulta popular, puede ser utilizado siempre que los agentes políticos lo consideren adecuado para dirimir dudas o discrepancias en el

proceso reformador que tenga lugar. Es cierto que llevar problemas no resueltos a la ciudadanía puede ocasionar confusiones, pero también lo es que constituye una forma de obligar a los participantes a racionalizar al máximo sus pretensiones. Se trata, por supuesto, de un recurso extremo, si se aplica a la solución de discrepancias, o de un vehículo de legitimación, cuando se adopta para formalizar los acuerdos alcanzados por las dirigencias políticas. Por la trascendencia del proceso democrático en curso, la aprobación referendaria de los acuerdos básicos para la reforma democrática del Estado podría contribuir a involucrar a la ciudadanía de una manera más activa, decidida y consciente. Ésta sí podría ser, en todo caso, una medida típica de transición política.

VI. ESTRATEGIA DEL CAMBIO

Dos preocupaciones dominan el discurso del cambio: por un lado la estabilidad; por otro, la disminución del poder presidencial. En cuanto a la estabilidad, sólo es explicable si se refiere a la necesidad de evitar rupturas que afecten el funcionamiento actual de las instituciones e inhiban el proceso de cambio. Por lo demás, la estabilidad es un atributo de la vida institucional, y su recurrente mención no debe implicar una reminiscencia de los anhelos de orden, tan caros al conservadurismo decimonónico. A partir de esta preocupación por la estabilidad se escinden dos grandes líneas: la que se centra en la recuperación de la legitimidad, como origen del poder, y la que se orienta al mantenimiento de la gobernabilidad, como ejercicio del poder. Se trata de dos perspectivas diferentes, pero conciliables a través del sistema constitucional.

En cuanto a reducir el poder presidencial, el problema es de otra naturaleza. Una cosa es la racionalización del poder, y otra la simplificación de la política. En un diseño institucional sólo caben, como combinaciones posibles, las siguientes: un gobierno

débil y un Congreso débil; un gobierno débil y un Congreso fuerte; un gobierno fuerte y un Congreso débil; y un gobierno fuerte y un Congreso fuerte. Es evidente que toda organización ineficaz y toda relación asimétrica resultan contrarias a la preceptiva del constitucionalismo moderno.

La estructura constitucional del Estado democrático es incompatible con cualquier tipo de desequilibrio que auspicie formas de concentración del poder. El constitucionalismo tiene entre sus objetivos una adecuada distribución del poder y aplicar los controles que la garanticen. Por tal razón, la transferencia de facultades para invertir los términos de influencia y predominio entre los órganos del poder no tiene cabida en el constitucionalismo democrático. El antagonismo político no puede traducirse en una construcción institucional que conduzca a la nulificación de una parte de las instituciones mismas.

De manera complementaria a lo que aquí se ha dicho, habrá que plantear las reformas a la vida política local. El federalismo también se fortalece a través de la democracia. Por eso, lo que se estime funcional para el ámbito federal y que por su naturaleza sea transferible al local, debe ser considerado parte del propio acuerdo constitucional nacional. Los periodos de gobierno, la reelección de los diputados, las formas de servicio civil apuntadas, el referéndum para la reforma de las Constituciones locales, son aspectos que deben considerarse. No se trata de extrapolaciones infundadas, ni de un proyecto metropolitano expansivo; se trata simplemente de que el proceso democrático debe ser nacional, no sólo federal.

El federalismo mexicano se verá significativamente robustecido en tanto que la vida local y municipal participe en el proceso de la reforma democrática del Estado. No debe olvidarse que la estructura general del poder es la que se encuentra sujeta a cambios. Por otra parte, los estados requerirán de márgenes propios para sus ajustes. Los cambios nacionales deben, en ese sentido, ser indicativos pero no limitativos. En cierta forma esta es la orientación que sustenta la Constitución en la actualidad, aunque

por razones de diversa índole en la práctica se haya propendido a la homogeneidad. El artículo 116, por ejemplo, establece que los gobernadores de los estados “no podrán durar en su encargo más de seis años”, pero ninguna Constitución estatal ha adoptado un periodo inferior, habiéndolo podido hacer.

La técnica recomendable para fortalecer al federalismo no es la de prescribir modos de organización y funcionamiento, sino la de ampliar el umbral de atribuciones que las Constituciones locales pueden resolver. En el ámbito estatal también es de extrema importancia estimular el sentimiento de adhesión social a sus propias instituciones.

Los tiempos requeridos para los cambios son imprevisibles, por lo que el ritmo de ajuste podrá generar frustraciones parciales y, consecuentemente, reavivará las resistencias de los inmovilistas, exacerbará los ánimos de los impacientes, desencadenará la crítica de los observadores (medios) y desconcertará a los espectadores (ciudadanos). Los dirigentes políticos entrarán en ciclos paradójicos en los que tendrán que hacer causa común con sus adversarios naturales para consolidar los avances obtenidos de manera conjunta. Quienes viven los procesos internos saben bien del esfuerzo requerido para alcanzar los acuerdos que todo cambio supone, y conocen las reacciones desfavorables, internas y externas, que suelen presentarse cuando lo conseguido no corresponde literalmente al discurso previo o no se traduce en resultados inmediatos.

No puede pasarse por alto la circunstancia de que los procesos de cambio plantean objetivos u opciones contrastantes para los agentes que intervienen. Para unos, el cambio supone la pérdida de ventajas previas, mientras que para otros implica acceder a posiciones nuevas. Esta situación puede afectar los términos de los arreglos y minimizar los efectos del cambio. Cuando así ocurre, se pierde la oportunidad de encontrar soluciones de largo plazo y sólo se consigue transferir hacia el futuro una carga mayor de presiones: la finalidad central de relegitimar al sistema político queda en el vacío y los avances que se obtienen resultan efímeros.

Por todo esto, a la idea de Montesquieu de que el cambio es constancia, habría que adicionar que la constancia es responsabilidad, imaginación y determinación. Después de todo, se trata de cambios que conciernen al Estado y el Estado, como afirmaba Rousseau, es una obra de arte.

VII. REFERENCIAS

- DEBRÉ, Michel, *Trois républiques pour une France*, París, Albin Michel, t. I, 1984.
- , *Entretiens avec le général De Gaulle*, París, Albin Michel, 1993.
- GALEOTTI, Serio, *Un governo scelto dal popolo: “il governo de legislatura”*, Milán, Guiffrè, 1984.
- HOBBSAWM, Eric, *On History*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 1997.
- LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University, 1994.
- QUEVEDO, Francisco de, “Migajas sentenciosas”, *Obras completas*, Madrid, Aguilar, t. I, 1966.
- SCHLESINGER, Arthur, “Leave the Constitution alone”, *Parliament versus Presidential Government*, Oxford University Press, Arendt Lijphart, 1994.
- , “¿Has Democracy a Future?”, *Foreing Affairs*, septiembre-octubre de 1997.
- VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.
- , “En torno al concepto político de Constitución”, en Miguel Ángel García Herrera (ed.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1997.