

## AGENDA CIUDADANA

### LA CONSTITUCIÓN A DEBATE

Lorenzo Meyer

**Una Idea tan Común como Falsa.**- El mito quizá se inició con la puesta en marcha de la primera de nuestras constituciones, la elaborada allá en Cádiz en 1812, pero en cualquier caso lo que queda claro es que se desarrolló a plenitud con las dos últimas: las de 1857 y 1917. El mito en cuestión se puede resumir así: "si la constitución realmente se aplicara, México sería distinto, mejor". En efecto, es una idea generalizada suponer que nuestros ordenamientos constitucionales son magníficas construcciones jurídicas, pero que la corrupción de la clase gobernante no ha permitido su aplicación. Pues bien, al menos por lo que hace a la parte estrictamente política, Ignacio Marván sostiene que la idea es falsa, pues la naturaleza democrática de nuestras constituciones es un mito.

Según el argumento desarrollado por Marván en ¿Y Después del Presidencialismo?. Reflexiones para la Formación de un Nuevo Régimen.(Océano, 1997) -título que en realidad no corresponde bien al contenido-, si la actual constitución se aplicara al pie de la letra, México no cambiaría mucho: seguiría teniendo un régimen con un presidencialismo irresponsable, una Suprema Corte débil, un sólo partido tendría todas las ventajas para controlar el ejercicio del poder y el congreso no reflejaría el pluralismo existente.

La pregunta formulada en el título ¿Y después del presidencialismo?, queda respondida en el subtítulo: un nuevo régimen, es decir, nuevas reglas del juego político. Toda la argumentación de la obra está encaminada a mostrar que la sociedad mexicana no debería adentrarse en el siglo XXI con el marco constitucional que se forjó al calor de una Revolución al principio del siglo XX. Y es que esa revolución,

cuando tuvo que construir el nuevo marco legal, se propuso sostener el principio de la democracia política pero, a la vez, y contradictoriamente, impedir que sus adversarios --la reacción, los enemigos del pueblo-- llegaran al poder por la vía de las urnas. La insatisfacción de Marván con la Carta de Querétaro y sus modificaciones como el marco de nuestra democracia incipiente se centra no tanto en sus aspectos sociales, sino en la naturaleza y en la lógica interna de los ordenamientos de las grandes instituciones encargadas de ejercer el poder a nombre y en favor del pueblo mexicano: la presidencia, los gobiernos de los estados, el congreso, la Suprema Corte de Justicia, los ejecutivos estatales y el poder municipal. Desde la óptica del autor --un científico social cercano al ex regente Manuel Camacho--, las definiciones que los constituyentes del 17 hicieron de estos poderes y las atribuciones que les otorgaron, no son aptas para lograr un verdadero ejercicio de la democracia.

**El Espíritu de las Leyes.-** Para definir o precisar lo que se encuentra en el centro de ¿Y después del presidencialismo?, se puede recurrir al título de la obra más famosa de Montesquieu: El espíritu de las leyes. En el siglo XVIII, Charles-Louis de Secondant, barón de Montesquieu, partió del supuesto que las grandes leyes o principios que rigen a la sociedad -leyes naturales que se pueden descubrir y formular mediante el uso de la razón-, tienen que operar en situaciones que varían mucho de una sociedad a otra y de una época a otra. Debido a la diversidad de experiencias históricas, religiosas y geográficas, esas supuestas leyes generales del desarrollo social han dado por resultado arreglos institucionales muy distintos. Es aquí donde entra la ciencia social para explicar como es que su entorno afecta a las estructuras políticas y porqué unas instituciones funcionan mejor que otras. Y resulta que es justamente "el espíritu de las leyes", es decir, los múltiples factores que influyen en las

estructuras legales del poder, lo que históricamente explica los éxitos y fracasos de los sistemas de gobierno que en el mundo han sido.

En su polémico texto, Marván sostiene que el espíritu que dio nacimiento a todas las constituciones mexicanas, en particular a la de 1917 --más reverenciada que comprendida--, nunca fue realmente democrático. En todos los casos, los redactores de los textos fueron parte del grupo de los vencedores en los campos de batalla y que no deseaba permitir la construcción de un sistema legal que alentara una competencia leal entre partidos. Buscaban justamente lo contrario: un ordenamiento constitucional que, manteniendo el principio democrático, impidiera en la práctica que el oponente llegara a tener la posibilidad de disputar con efectividad el poder a quienes lo habían ganado a sangre y fuego. Este es un punto central en la argumentación del autor. El espíritu que prevalecía en 1857 y en 1917 era el propio de una facción militar y política triunfante y poco dispuesta a compartir el poder tan duramente ganado. El de 1857 fue el espíritu de los liberales de la revolución de Ayutla que habían triunfado sobre el santanismo, los conservadores y los centralistas. En la última gran construcción constitucional, la de 1916-1917, el espíritu que dominó fue el del aplastante triunfo de los ejércitos carrancistas sobre los porfiristas y huertistas por un lado y los villistas y zapatistas por el otro. En fin, el objetivo, consciente o no, de los redactores de las constituciones mexicanas, fue sentar las bases legales para que, sin negar el principio democrático, se impidiera que otro grupo o partido les desplazara del poder. A juzgar por los resultados, lo consiguieron.

El triunfo total sobre el enemigo, la eliminación por la vía de hecho de cualquier competidor, la obsesión por evitar que los vencidos volvieran a levantar cabeza, hizo imposible que las constituciones fueran documentos negociados entre actores con

intereses distintos pero dispuestos a convivir como meros adversarios y no como enemigos irreconciliables. Así pues, las reglas constitucionales mexicanas nunca fueron un pacto entre fuerzas políticas sino resultado de la imposición de un sólo proyecto.

Le habría de tomar a México casi todo el siglo XX superar el espíritu del 17. Tras cambios y luchas donde el esfuerzo desplegado por las fuerzas democráticas fue enorme y su avance casi imperceptible, en 1996 la sociedad mexicana pudo finalmente obligar a la clase política en el poder a aceptar en la práctica algunos de los principios del juego democrático. Lo anterior permite empezar a considerar la conveniencia de un cambio constitucional, pues para lograr el arraigo de la democracia política que empieza despuntar, es necesario no sólo superar el viejo espíritu de las leyes sino las leyes mismas para sustituirlas por otras adecuadas a las nuevas circunstancias.

**El Autoritarismo Constitucional.**- Pero ¿donde está el peligro?, ¿donde los obstáculos constitucionales al arraigo de la democracia incipiente?. Son varios. Uno de enorme importancia es la prohibición original para que el Poder Judicial pudiera intervenir en los conflictos entre los otros poderes --entre ejecutivo y legislativo-- y así como en las disputas electorales, limitación esta última que apenas ahora cambió. Otro obstáculo constitucional a la vida democrática creado en nombre de esa democracia, fue la extensión a los miembros del legislativo del principio maderista de la no reelección, que originalmente se aplicó exclusivamente al poder Ejecutivo. La no reelección inmediata de diputados y senadores en el marco de un partido de Estado, impidió la llamada "carrera parlamentaria" y arrebató al votante su hipotético derecho a sancionar al mal legislador no votando por él o por ella cuando volviera a postularse, pero sobre todo, hizo totalmente dependientes a los legisladores del partido del

gobierno de la voluntad del presidente, pues es él quien controla su destino político posterior a su inevitable salida de las cámaras. Al no poder crear su propio nicho de poder en el congreso, la continuación de la carrera política del exlegislador está enteramente en manos del jefe del Ejecutivo o de su círculo interno. Por lo que hace al sistema de partidos, el marco constitucional vigente y sus reglamentos, imponen muchos y muy obvios obstáculos a la voluntad ciudadana, impidiendo lo que es común en sistemas realmente democráticos: las coaliciones, las candidaturas independientes, el referéndum. Otro clavo más en la cruz de la democracia, es la sobrerrepresentación en las cámaras del partido más fuerte, que hasta hace poco era, obviamente, el del presidente. Con el pretexto de favorecer la gobernabilidad, los votos en favor del PRI valían más que los de sus adversarios al otorgarle al partido del presidente

curules en una proporción superior a su fuerza electoral --en 1996, con el 39% de los votos, el PRI cuenta con casi el 48% de los diputados--: un traje confeccionado a la medida, que apenas ahora dejó de servirle por la avalancha de votos en contra.

La corona de la estructura constitucional antidemocrática es, desde luego, el enorme poder presidencial: de iniciar leyes, controlar la economía, ejercer la acción penal, dirigir la política exterior, al ejército, hacer del “abogado de la nación” (el procurador) el abogado del presidente, etc. Sin embargo, el verdadero origen del mal en este campo, es la irresponsabilidad política. Mientras el jefe del ejecutivo no sea acusado por delitos graves del orden común o de traición a la patria, puede cometer, de buena o mala fe, los mayores errores y nadie le puede exigir cuentas. México es “país de un sólo hombre”. El congreso puede llamar a los secretarios encargados del despacho --todos puestos ahí por la exclusiva voluntad presidencial--, pero hasta ahí. Es cierto que la cámara de diputados puede usar su control sobre el presupuesto para

limitar al ejecutivo, pero entonces se puede crear una auténtica crisis de gobernabilidad, que es lo último que necesita el país.

**El Origen.**- En su obra más citada, *Political Order in Changing Societies*, (Yale University Press, 1968), Samuel P. Huntington sostiene que aquellas sociedades que se retrasaron en su desarrollo político, como la nuestra, no pueden simplemente repetir los pasos que llevaron a Estados Unidos y a Europa Occidental a construir un entramado institucional democrático y eficiente. En esas circunstancias, la manera de ganar parte del tiempo histórico perdido, consiste en concentrar el poder en formas que no necesariamente son compatibles con la democracia liberal pero si con la eficiencia, justamente como ocurrió en México en el Porfiriato y la Revolución.

En un principio, quizá la historia le da la razón a Huntington, pues efectivamente la calidad del gobierno mexicano aumentó como resultado del enorme poder del que la constitución y factores extraconstitucionales --poderes metaconstitucionales les llamó Jorge Carpizo-- dotaron a la presidencia mexicana. Sin embargo, con el paso del tiempo y como resultado del cambio en la manera de ejercer el poder, surgieron nuevos actores y nuevas demandas que terminaron por hacer disfuncional el arreglo original. Hace tiempo que la centralización y el monopolio del poder del presidencialismo mexicano dejaron de ser pilares del orden y se convirtieron en lo contrario. El caso mexicano muestra que existe un corolario a la teoría de Huntington: hay un punto óptimo de concentración del poder, pasado el cual, los rendimientos del autoritarismo son decrecientes hasta llegar a convertirse en una amenaza a eso que lo justificó: orden y gobernabilidad.

**El Cambio Constitucional.**- Lo que México empezó a experimentar a partir del 6 de julio, es el principio de un cambio de régimen. Para facilitar esa transformación

histórica y evitar la ingobernabilidad, se requiere modificar el marco legal en que hoy se da la competencia por el poder. La reforma electoral es importante pero no suficiente, hay que atacar el problema de fondo: las contradicciones e insuficiencias constitucionales. Es necesario hacer del judicial un verdadero poder con competencia política ahora que el ejecutivo y el legislativo no marchan al compás del mismo tambor, y que los poderes locales están demandando el retorno de atribuciones que el presidencialismo les expropió. Hay que abrir el juego de los partidos y las elecciones a coaliciones y candidatos independientes, pero sobre todo hay que volver a repensar la división de poderes para hacerla real y sin contradicciones, y hay que hacer de la presidencia una institución responsable a la que se pueda llamar a cuentas. Todo lo anterior requiere pensar en una nueva constitución; la argumentación de Marván conduce inevitablemente a esa conclusión. Sin embargo, él se detiene antes de llegar a ella y se conforma con cambios en la carta magna, dejando la convocatoria a un nuevo constituyente para un futuro indeterminado, para cuando surja un consenso entre los actores involucrados.

Nuestra constitución ya no es la del 17, pues el poder presidencial autoritario le ha hecho alrededor de cuatrocientos cambios. En vez de pensar en nuevos añadidos al viejo documento, los mexicanos podríamos iniciar el siglo XXI con un gran acuerdo encarnado en una nueva constitución. Ese documento marcaría el inicio de una nueva época política, una que dejaría atrás el temor histórico de las clases gobernantes a la democracia y que significara el fin del presidencialismo irresponsable, tal y como lo hicieron los españoles con la constitución de 1978, que fue su manera de enterrar al franquismo.