

## ESTADO DE DERECHO, CONSTITUCIÓN E INSTITUCIONES

David IBARRA\*

**E**n la predica moderna, los gobiernos deben salvaguardar más que nunca el Estado de Derecho, el imperio de la Ley y el imperio de la competencia entre los productores. De otra suerte, no se asentarían los cambios transicionales y la inseguridad, la injusticia, la corrupción, la ineficiencia, conspirarían hasta invalidar las certidumbres necesarias a productores e inversionistas. En particular, suele subrayarse la importancia de los nexos entre desarrollo y régimen transparente, bien definido, de derechos de propiedad en sociedades como la nuestra. En México, todavía queda camino por recorrer en este último punto, aunque no sea la única, ni la más importante laguna a llenar.

Pasan inadvertidas tareas inconclusas, las de crear y consolidar democráticamente las instituciones y las normas jurídicas que guíen el cambio y luego conduzcan a una nueva normalidad al quedar limitada las aristas de las mudanzas en que estamos inmersos. Es decir, no solo esta en juego la importante cuestión del respeto al Estado de Derecho —en tanto conjunto de normas éticas defensoras de la justicia social y no simple infraestructura de dominación—, de observarlo y hacerlo cumplir, sino también la de decantar y equilibrar sus múltiples dimensiones nuevas. Siempre se tropieza aquí con el escollo de hacer valer la Ley cuando parte de sus nuevos contenidos normativos se califican de injustos por los perdidosos de las mudanzas o cuando no han sido plenamente incorporados en la conducta cotidiana de los agentes productivos y ciudadanos. En todo caso, no podría olvidarse que la vigencia del Estado de Derecho depende de la conciencia ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley. Aún así, no hay vuelta atrás, por cuanto a las

\* El autor agradece los comentarios de Fernando Serrano Migallón, Irma Cué, Carlos Bazdresh, Horacio Labastida, Ricardo Dosal, Miguel González Abelar, Miguel González Compeán.

viejas prácticas autoritarias ya que son injustificables e indefendibles conforme al nuevo orden normativo, y ante la fuerza incontenible de los mercados y fronteras.

Notense las dificultades. Desde comienzos de la década de los ochenta tiene lugar un proceso intensísimo de destrucción, sustitución, obsolescencia y reconstrucción de las instituciones que afecta y pone en jaque a toda la sociedad. Se trata de la adaptación del país al mundo globalizado. En México, los organismos, el orden jurídico de antes, no funcionan tan bien o dejan de funcionar, mientras las instituciones de reemplazo solo cubren parte de los ámbitos de la vida social y encuentran campos minados en la inercia de las costumbres e intereses inciertos en la conducta de la población y de los agentes productivos.

Concediendo la presencia de importantes diferencias históricas —como el antecedente dictatorial del franquismo— en contraste a la transición española, donde se celebra el Pacto de la Moncloa y luego se diseña una nueva constitución con un amplísimo capítulo de derechos sociales —amortiguador de los costos del cambio—, en nuestro caso se modificó autoritariamente la Carta Magna o sus normas secundarias y simultáneamente se constriñeron las redes de protección social.

Como ocurrió en el siglo antepasado con la implantación del régimen liberal del 57, la nueva legalidad se separa —brusca, no evolutivamente— de los hábitos ciudadanos sin dejar de configurar resistencias y rupturas difíciles de superar.<sup>1</sup> “Está dándose lugar a la antigua y equivocada concepción del Derecho la que supone que al darse la norma la realidad se transforma de conformidad con ella”,<sup>2</sup> sobre todo, cabría añadir, cuando el origen del cambio esta creado por exigencias externas, no siempre por imperativos de la evolución propia. En los hechos, guste o no la revolución silenciosa neoliberal, se impuso de arriba abajo, con los últimos arrestos del régimen autoritario-corporativista del PRI.

Mediante las mudanzas jurídico-institucionales no sólo se trastocan las reglas del juego económico, sino se altera profundamente la distribución de las corrientes de ingreso, la estructura de las demandas, de los impulsos, económicos. A título ilustrativo, obsérvese que la desre-

---

<sup>1</sup> Vease, ESCALANTE, F., *La democracia mafiosa*, Reflexiones sobre el Cambio, A. C., México, 1999; RAMÍREZ, I. *Obras completas*, Instituto Jorge L. Tamayo, México, 1846, 1982; RABASA, E. *La gran ciencia*, Porrúa, México, 1985; RABASA, E. *La evolución del pueblo mexicano*, Librería de la Vda. De Che Bouret, Paris-México, 1921.

<sup>2</sup> Vease, COSIO, J. R. *Cambio social y cambio jurídico*, ITAM, M. A. Porrúa, México, 2001, E. 208.

gulación y las privatizaciones ocasionaron que la práctica del Estado en el producto se redujese a la mitad; en comercio exterior de alcanzar menos del 20% del producto en 1982, lo eleva a más del 60% en 2003; se beneficia a exportadores e importadores perjudicando al resto de los productores. El Fobaproa-Ipab ya acumula una deuda del 13% del producto y transferencias presupuestarias crecientes de 40-50 mil millones de pesos anuales; los salarios ven reducido su peso en el ingreso nacional del 39% alrededor del 30% y los salarios mínimos reales caen 70% en el mismo periodo. Todos esos cambios llevan a enriquecimiento de algunas familias y negocios a la ruina de otros. Las elites cambian sin que el país deje de ser elitista, ni que los ingresos resulten más concentrados que nunca. Además, las alteraciones distributivas se suceden cuando el crecimiento económico decae o se estanca, esto es, cuando dichos cambios forman un juego de suma cero, cuando los jalones los recibe una cobija que no se agranda. De ahí uno de los orígenes en los negocios se reducen los alicientes a invertir, a crecer y de ahí también el enorme cambio de suerte de los grupos ganadores (pocos) y los perdedores (muchos).

Con todo, anota José Ramón Cossío, “hoy en día es común observar.. que las propuestas de cambio no se harán —ni se hacen— a la luz de la especificidad y profundidad del conocimiento de las normas jurídicas y las instituciones del derecho comparado, sino también con el propósito de satisfacer determinados objetivos o evitar o disminuir cierto tipo de conflictos sociales”.<sup>3</sup> En consecuencia, las reformas normativas reconocen poderosas influencias foráneas a la lógica jurídica que determinan no sólo la orientación de efectos dispares entre los grupos sociales afectados, problemas todos vivamente presentes en el México de hoy.

La avalancha de reformas a las leyes —sobre todo las previas a la alternancia política— es impresionante, el número y sobre todo en profundidad, apenas comparables a las de Chile, Perú y Argentina en la fase de instauración del modelo neoliberal. Entre 1982 y 2003, la Constitución ha debido incorporar casi doscientas modificaciones que se multiplican enormemente cuando se cuantifican las alteraciones, superiores y adiciones a los ordenamientos secundarios, a veces contrarios al espíritu y al propio texto constitucional. En los hechos, casi sin percibirlo, tenemos una nueva Constitución después de cambiar el 50% del articulado original en ese lapso de veinte años o de alterar directa o indirectamente —a través de la legislación secundaria— la

---

<sup>3</sup> Vease, Cossío, J. *¿Qué justicia queremos?*, trabajo presentado al Círculo de Estudios México, mimeogr. México, 2004, p. 1.

intención del constituyente o de las normas no escritas, pero insertas a la Carta Magna. Entre 1920 y 1970, se modificaron casi 2.5 artículos por año, 5.8 artículos entre diciembre de 2000 y el mismo mes de 2003, el promedio es sólo de 3.7 artículos.<sup>4</sup>

En materia política se implantaron cambios trascendentales en las instituciones y procedimientos electorales y de los partidos; se reconfigura parcialmente el régimen político del Distrito Federal; se amplían algunas atribuciones del Congreso de la Unión; se promulga la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a la par se restablecen relaciones con el Vaticano; se fortalecen las atribuciones de los municipios, etcétera.

En suma, se abdicó al sistema presidencialista anterior y al corporativismo obrero-empresarial. Son notables los avances de la modernización política, con la excepción de la democratización de la política económica que sigue diseñándose en cenáculos excluyentes, con directrices inmutables a pesar de la alternancia en el Poder Ejecutivo.

No existen en México órganos de mediación política en que empresarios, trabajadores y gobierno, debatan, acuerden y se comprometan con los parámetros básicos de las políticas socioeconómicas, facilitando la formación expedita de consensos en las cámaras legislativas. La independencia concedida al banco central en vez de acercar a los agentes productivos a los centros de toma de decisiones, los aleja al dejar sus actividades casi fuera del escrutinio de alguno de los poderes constituidos y, desde luego, del de los ciudadanos.

En el ámbito económico, se cambió de raíz el modelo de desarrollo y prácticamente se reconstruyó la legislación a fin de acomodar el país al nuevo orden internacional y ampliar las libertades económicas individuales. Se igualan los derechos económicos a nacionales y extranjeros; se desregula y retira al Estado de casi todos los sectores productivos; se reducen o suprimen la mayoría de las normas de proteccionismo comercial y financiero (aranceles, permisos de importación, contingentes, subsidios); se celebran tratados de libre comercio con distintas regiones del mundo entre los que destaca el que nos une a los Estados Unidos y Canadá que, junto a la adhesión anterior al GATT (hoy Organización Mundial del Comercio), perfilan formas radicalmente distintas de relacionamiento externo; el sistema financiero se remodela y desregula, se suprimen casi todos los fideicomisos de fomento, los canjes bancarios y los cajones crediticios; se flexibilizan las

---

<sup>4</sup> Véase, RAIGOSA, L. *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Miguel Angel Porrúa, México, 2003.

restricciones al capital extranjero; se privatiza y extranjeriza a la banca; se crean el Sistema de Ahorro para el Retiro; se otorga autonomía al Banco de México y se limita el crédito que puede conceder al gobierno; se reforman las leyes del Infonavit, de la banca de desarrollo y de Petróleos Mexicanos; se emprende la reforma sobre el régimen de propiedad rural y los tribunales agrarios; se modifican las normas regulatorias del sistema nacional de comunicaciones, etcétera.

Al mismo tiempo, se reforman y amplían las atribuciones del poder judicial y se reestructura la organización de la judicatura; se alternan los enfoques tradicionales de la política exterior; se cambian las reglas sobre concursos y quiebra; se renueva y amplía la legislación sobre derechos humanos; se expiden nuevas leyes sobre educación y salud; se promulga el nuevo código penal y se alteran las disposiciones constitucionales aplicables a las poblaciones indígenas; se modifican las normas del régimen sindical; se crean órganos autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Tribunales Agrarios) que no alcanzan del todo en la arquitectura constitucional del país; etcétera.

En poco más de dos décadas el país ha quedado abrumado por la fiebre de los cambios legislativos e institucionales que todavía no concluyen, como pone de manifiesto tanto la nueva oleada de reformas de segunda y tercera generación auspiciadas por el Primer Mundo y los organismos financieros internacionales, como la de los afinamientos necesarios para perfeccionar y asentar los ordenamientos propios. Hay resistencias, frustraciones, cansancio, auspiciados y compilados por la ausencia de mayorías dominantes en los cuerpos legislativos, por reformas asimétricas en sus fundamentos éticos y por el desmoronamiento del autoritarismo presidencialista como mecanismo unificador de las voluntades legislativas.

Como es natural, el predominio del Ejecutivo en materia legislativa se ha ido desdibujando con el tiempo. En el periodo 1982-1988, las reformas constitucionales iniciadas por ese poder representaron el 80%, para descender al 60% entre 1988-1994 y a menos de 44% entre 1994-2000.<sup>5</sup> La cifra media entre 2001-2003 es 45%, pero en el último bienio (2002-2003) no se registran reformas aprobadas que hubieran sido iniciadas por el Ejecutivo. Incluso, hay riesgo de caer en una especie de parálisis legislativas que si bien impediría ahondar los sesgos inconvenientes de las reformas, dejaría de lado tareas de la mayor importancia.

El artículo 135 de la Constitución y la jurisprudencia son ambiguos en torno al problema de si los poderes constituidos (Congreso de la

---

<sup>5</sup> Véase, RAIGOSA, L., *op. cit.* p. 122.