

## **ESTADO DE DERECHO, CONSTITUCION E INSTITUCIONES\***

David Ibarra  
Otoño-inverno 2004  
Configuraciones 15

### **Antecedentes**

Estado de derecho entendido como un conjunto de normas jurídicas asentadas en valores éticos parece ser la mejor garantía de acercarse la justicia social y la libertad. Hoy cobra singular relevancia ese concepto por encontrarse muchos países en trámite hacia el establecimiento de regímenes democráticos o en el proceso de modernizar los sistemas políticos. A tal razón de principio, se suma otra la relacionada con la conveniencia de disponer de reglas confiables y comunes en un mundo interdependiente en lo económico y marcado por flujos transnacionales de inversión que alcanzan importancia decisiva. De otra suerte, resultaría difícil afianzar positivamente los cambios transicionales políticos, sociales y económicos, dando lugar a problemas de injusticia, inseguridad, corrupción, que invalidarían las certidumbres necesarias al despliegue de los mercados y de la inversión propia o foránea. En ese contexto, suelen subrayarse repetidamente en los foros internacionales y algunos académicos los nexos entre desarrollo y régimen transparente, bien definido, de derechos de propiedad en sociedades como la nuestra. En México, 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

---

\* El autor agradece los comentarios de Fernando Serrano Migallón, Sergio García Ramírez, Irma Cué, Carlos Bazdresch, Horacio Labastida, Ricardo Dosal, Miguel González Avelar, Miguel González Compeán, Francisco Valdés Ugalde y Arturo González Cosío.

luego conduzcan a una nueva normalidad al quedar limadas las aristas de las mudanzas emprendidas. Es decir, no sólo está en juego la importante cuestión del respeto al Estado de derecho --en tanto expresión jurídica de normas éticas compartidas socialmente 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.

Hay serias rupturas en la conducta social al desajustarse el equilibrio anterior entre el autoritarismo presidencial y las normas internalizadas por ciudadanos y empresas. El primero se desvanece ante la hondura de las transformaciones políticas y económicas; las segundas, no cobran fuerza compensatoria por la avalancha de cambios sin el respaldo de acuerdos consensuales ordenadores. Aún así, no hay vuelta atrás, por cuanto las viejas prácticas autoritarias ya son injustificables e indefendibles conforme al nuevo orden normativo y ante la fuerza incontenible de los mercados sin fronteras.

Nótense las dificultades. Desde comienzos de la década de los ochenta tiene lugar un proceso intensísimo de destrucción, sustitución, obsolescencia y reconstrucción de 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 bien o dejan de funcionar,

mientras las instituciones de reemplazo sólo cubren parte de los ámbitos de la vida social y encuentran campos minados en la inercia de las costumbres e intereses insertos 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 primero 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 está 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 a 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 alteran profundamente la distribución de las

---

<sup>1</sup> Véase, Escalante, F. (1999), *La democracia mafiosa*, Reflexiones sobre el Cambio, A. C., México; Ramírez, I. (1846), *Obras completas*, Instituto Jorge L. Tamayo, México 1982; Rabasa, E. (1985), *La gran ciencia*, Porrúa, México; Rabasa, E. (1921), *La evolución del pueblo mexicano*, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, París-México.

<sup>2</sup> Véase, Cossío, J. R. (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, ITAM, M. A. Porrúa, México, p. 208.

corrientes de ingreso, la estructura de las demandas, los impulsos económicos. A título ilustrativo, obsérvese que la desregulación y las privatizaciones ocasionaron que la participación del Estado en el producto se redujese a la mitad; el comercio exterior de alcanzar menos del 20% del producto en 1982, se eleva a más del 60% en 2003 con beneficios a exportadores e importadores y perjuicios 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% a alrededor del 30% entre 1982 y 2000 y los salarios mínimos reales caen 70%. Todos esos cambios llevan al enriquecimiento de algunas familias y negocios y a la ruina de otros. Las élites 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 de las incertidumbres en los negocios que 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).

### **El cambiante orden jurídico**

Con todo, el nuevo orden económico y político debe imponerse mediante la ley precisamente para erradicar las deformaciones de los viejos sistemas, proteccionistas y corporativistas. En la transición, sin embargo, debieron aliviarse las asimetrías en la distribución de los costos, así como acompasar las reformas a fin de hacerlas asimilables, equilibradas, no sólo desde la perspectiva

socioeconómica, sino también de la jurídica y la democrática. Ambas tareas están lejos de completarse.

Como 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 magnitud, sino la orientación de los cambios y la aparición de efectos dispares entre los grupos sociales afectados, problemas todos vivamente presentes en el México de hoy. Más aún, la calca extralógica de otras experiencias lleva a olvidar la pertinencia de acomodar los cambios a las circunstancias nacionales precisas, esto es, a las necesidades y demandas ciudadanas internas.

Mientras persistió el presidencialismo autoritario, los cambios constitucionales o del armazón jurídico obedecían a la lógica política de los poderes constituidos; en contraste, en la transición social en que el país está inmerso, las mudanzas jurídicas han de alcanzar alguna justificación democrática, aunque la tengan respecto al orden internacional vigente.

La avalancha de reformas a las leyes --sobre todo las previas a la alternancia política-- es impresionante, en 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

---

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

casi doscientas modificaciones que se multiplican enormemente cuando se cuantifican las alteraciones, supresiones y adiciones a los ordenamientos secundarios, a veces contrarios al espíritu y a la letra del 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 y de alterar directa o indirectamente --a través de la legislación secundaria-- la intención del constituyente o la de normas no escritas, pero insertas en los usos y costumbres sociales.<sup>4</sup> Hasta 1920, no se registraron reformas a la Carta Magna. Entre 1920 y 1970, se modificaron casi 2.5 artículos por año, 5.8 artículos entre 1970-1982 y más de 10.3 en el período 1982-2000. En contraste entre diciembre de 2000 y el mismo mes de 2003, el promedio es sólo de 3.7 artículos,<sup>5</sup> por el decaimiento del poder hegemónico presidencial.

En materia política se implantaron cambios trascendentes en las instituciones y procedimientos electorales y de los partidos, hasta propiciar la alternancia en el poder; se modifican las normas del régimen sindical; se reconfigura parcialmente el régimen político del Distrito Federal; se amplían algunas atribuciones del Congreso de la Unión; se modifica el tradicionalmente polémico artículo tercero constitucional; se altera el artículo 130 constitucional y se promulga la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a la par de restablecerse relaciones con el Vaticano; se fortalecen las atribuciones de los municipios, etc..

---

<sup>4</sup> El análisis previo pudiera contener alguna exageración estadística en la medida que los cambios pueden referirse a sólo algunas fracciones del articulado.

<sup>5</sup> Véase, Raigosa, L. (2003), *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Miguel Angel Porrúa, México.

En suma, se abdica al sistema presidencialista anterior y al corporativismo obrero-empresarial. Son notables los avances de la modernización política, formal, con la salvedad 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. La otra excepción reside en la demora en reconstruir el sistema presidencial, en sustituirlo por alguna forma de parlamentarismo,<sup>6</sup> o emprender la manufactura de una nueva constitución.

En los hechos, las normas constitucionales fueron enmendadas, autoritariamente para adaptarnos a los cánones políticos y económicos de la globalización. Hoy quedan dos tareas pendientes. Primero, equilibrar esos cambios hechos por influencia externa, con otros que protejan a los ciudadanos nacionales y lleven a reconstruir los consensos del país. Segundo, adecuar las instituciones, el derecho --y la constitución--, los procesos de decisión política a fin de imprimirles sesgos más y más democráticos que legitimen el proceso de transición.

Hasta ahora, las propuestas a la reforma del Estado con modalidades parlamentarias tratan de enmendar parcialmente algunas de esas lagunas. Al efecto, se concentran en suscribir fórmulas para construir mayorías legislativas en las cámaras legislativas o ampliar las facultades decisorias del Poder Ejecutivo, mediante el veto o la convocatoria de plebiscitos o referenda. Hay también planteamientos más ambiciosos que recomiendan la integración de un nuevo congreso constituyente. En esos casos, sobre todo en el último, se tropieza con la dificultad de determinar los contenidos de la nueva carta magna en medio

---

<sup>6</sup> Véase Cansino, C. y Valdés Ugalde, F. (2004), "La reforma del Estado en México", *Este país*, No. 161, pp.28-35

de una transición que hace difícil integrar los acuerdos políticos necesarios. Aún así, hay criterios que gradualmente llevarían a una teoría constitucional encaminada a perfeccionar o erigir las instituciones de participación ciudadana, a convenir democráticamente los acuerdos políticos nacionales, a producir mínimos de justicia social.<sup>7</sup> Se trataría de hacer que el derecho sirviese para establecer los límites de la política.<sup>8</sup>

Ni siquiera existen en México órganos de mediación política en que empresarios, trabajadores y gobierno, debatan, acuerden y se comprometan con los parámetros fundamentales de las políticas socioeconómicas, facilitando la formación expedita de acuerdos en las cámaras legislativas y el fortalecimiento real de estas últimas en un sistema de pesos y contrapesos que equilibre a las fuerzas económicas. 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

---

<sup>7</sup> Véase Ibarra, D. (2004), "La reforma del Estado", *Revista Proceso*, Núm. 1433, pp. 52-55; Ibarra, D. (2004), "Reforma y contrarreforma", *El Universal*, 18 de octubre de 2004; Valadés, D. (2003), *El gobierno de gabinete*, UNAM, México; Comisión para la Reforma del Estado (2001), *Conclusiones y propuestas*, Coordinador Porfirio Muñoz Ledo, UNAM, México.

<sup>8</sup> Véase Cossío, J. R. (2004), *Bosquejos constitucionales*, Editorial Porrúa, México.



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 encajes bancarios y los cajones crediticios; se flexibilizan las 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; en contra del espíritu del constituyente se emprende la reforma sobre el régimen de propiedad rural; se modifican las normas regulatorias del sistema nacional de comunicaciones, etc..

Al mismo tiempo, se reforman y amplían las atribuciones del poder judicial y se reestructura la organización de la judicatura; se alteran los enfoques tradicionales de la política exterior; se cambian las reglas sobre concursos y quiebras; se renueva y amplía la legislación sobre derechos humanos; se expiden nuevas leyes sobre educación y salud; se promulga el nuevo código penal del Distrito Federal que convive con reformas al de la Federación y al de varios de los códigos estatales; se alteran las disposiciones constitucionales aplicables a las poblaciones indígenas; se crean órganos autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Tribunales Agrarios) que no calzan del todo en la arquitectura constitucional del país, etc..

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 y la de los afinamientos necesarios para perfeccionar y asentar los ordenamientos propios. Hay resistencias, frustraciones, cansancio, auspiciados y complicados 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 período 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>9</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 legislativa que si bien impediría ahondar los sesgos inconvenientes de las reformas, dejaría de lado tareas de la mayor importancia.

### **El orden constitucional**

El Artículo 135 de la Constitución y la jurisprudencia son ambiguos en torno al problema de si los poderes constituidos (Congreso de la Unión y legislaturas locales) tienen atribuciones plenas para cambiar sustantivamente a la propia ley fundamental.<sup>10</sup> Tratadistas como Schmitt, Bordeau, Marbury,

---

<sup>9</sup> Véase, Raigosa, L. *op. cit.* p. 122.

<sup>10</sup> En rigor las vías de reformar a la constitución podrían resumirse en tres: un nuevo Congreso Constituyente; un "constituyente" permanente integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales o el uso de cambios interpretativos por la Suprema Corte de Justicia. Salvo

sostienen que los poderes constituyentes establecen un orden fundamental de valores en que se asienta la vida social, valores que han de ser respetados por los poderes constituidos. Conforme a esas tesis, las reformas y adiciones a los textos constitucionales no debieran alterar el espíritu de los lineamientos fundamentales del sistema original, aunque pudiesen ampliar sus alcances.<sup>11</sup>

El acercamiento a las instituciones anglosajonas, acaso subrepticamente conduzca de un régimen de rectoría constitucional a otro flexible, donde pierde en algún grado su sentido histórico de ley suprema, a la par de otorgar a los jueces poderes mayores que pudiesen llegar a politizar sus actividades.<sup>12</sup> La proliferación reciente de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad no sólo denota el fortalecimiento de la división de poderes y el afloramiento de tensiones políticas --antes reprimidas--, sino también la de rezagos y contradicciones en la actualización de los valores proclamados por el constituyente más de ochenta años atrás. Las leyes sufren de obsolescencia, singularmente ante cambios radicales de intenciones y circunstancias.

Toda Constitución persigue diversos objetivos y busca resguardar ciertos derechos ciudadanos fundamentales. En tal sentido, parece innegable que algunas de las reformas constitucionales recientes, alteran inclinaciones originales del constituyente. El origen revolucionario de la Constitución de 1917, reconocía una marcada orientación popular, creadora de libertades colectivas,

---

en la primera posibilidad, las otras están sujetas a una crítica inescapable: la modificación a los principios constitucionales básicos debiera sujetarse a un mecanismo de consulta democrática. De otra suerte, el armazón constitucional podría alterarse siguiendo vaivenes políticos cortoplacistas.

<sup>11</sup> Véanse Hamilton, A. *et alia* (1994), *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México; Capella, J. (1999), *Transformación del Derecho en la Mundialización*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid; Häberle, P. (2000), *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, Tecnos, Madrid; Zagrebelsky, G. (1995), *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid.

<sup>12</sup> Véanse De Vega, P. (1987), *Estudios político-constitucionales*, UNAM, México, Cossío, J. R. (2001), *op. cit.*; Labastida, H. (2004), *El régimen constitucional y su enajenación política*, mimeogr., México; Krieger, E. (1996), *El nuevo derecho constitucional*, Grijalbo, México.

protectora de los grupos más débiles de la población. Por eso es la primera carta que incorpora los llamados derechos sociales. Ahí están para probarlo las disposiciones sobre propiedad, reforma agraria, recursos naturales, educación, salud, trabajo, vivienda. Asimismo, enmiendas posteriores amplían el alcance de esos derechos o los hacen funcionales a la evolución de las realidades. Tal es el caso del perfeccionamiento de las instituciones de seguridad social o la prohibición a celebrar contratos de riesgo en materia petrolera.

De la misma manera, la propia Constitución perfiló un régimen presidencial fuerte, capaz de hacer valer las garantías individuales, políticas y sociales e imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público. Los artículos 25 y 26 --paradójica e irónicamente resultado de enmiendas de 1983, fecha del inicio de las inclinaciones neoliberales-- parecen ser la culminación de una tendencia constitucional de más de sesenta años. Ahí se consagra la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el fortalecimiento de la soberanía, la democracia, el empleo y el crecimiento productivo. Al propio tiempo, se formaliza constitucionalmente un sistema de planeación democrática con mecanismos de participación y consulta popular en el diseño, control y evaluación de políticas y programas, centralizando poderes que se regatean a las entidades federativas.

A partir de ahí, las reformas constitucionales recobran la tendencia neoliberal ya marcada antes por cambios en los ordenamientos secundarios. El Estado se reduce en tamaño, cede funciones al mercado mediante fortalecimiento espectacular de las libertades negativas y descuido de los derechos positivos, pero no se le ha encontrado sustituto en las tareas de equilibrar la vida social, ni las demandas internas con las exigencias de la globalización.<sup>13</sup> Las primeras, las libertades negativas, definen la esfera donde hay ausencia de coacción o

---

<sup>13</sup> Véase, Valdez-Ugalde, F. (1997), *Autonomía y legitimidad*, Siglo XXI Editores, México.

interferencia a la acción individual principalmente del Estado. En contraste, las libertades positivas se refieren a la capacidad colectiva de los miembros de una sociedad de darse normas a sí mismos, de buscar el bien común, incluso limitando los derechos individuales.<sup>14</sup> De aquí las tensiones entre los valores del liberalismo y los de la democracia en torno a la autoridad gubernamental. El primero busca limitar el poder público, el segundo, ampliarlo y usarlo en beneficio colectivo.

Desde la década de los ochenta, la lógica reformista del derecho se orientó y orienta a satisfacer deliberadamente tres objetivos centrales, removiendo concepciones torales de la Constitución de 1917: primero, reducir la esfera de lo público y ampliar y fortalecer las libertades negativas, los derechos económicos individuales, directamente o a través de la desregulación, la privatización y otros expedientes; segundo y en íntima asociación con lo anterior, ceder soberanía, adaptar la legislación y las políticas públicas a un mundo sin fronteras en el comercio y los flujos financieros, a crecer hacia afuera en vez de hacerlo hacia adentro; tercero, llevar adelante la modernización política, principalmente en torno al régimen electoral y de partidos, así como a fortalecer la separación autónoma de los poderes que inevitablemente debilita al viejo presidencialismo autoritario. Con salvedades parciales, el cambio jurídico e institucional estuvo poco determinado por necesidades de la evolución del sistema social interno y mucho por imperativos de los paradigmas del nuevo orden internacional.

---

<sup>14</sup> Una manera distinta de plantear la misma cuestión es la de señalar que a las libertades civiles y políticas primarias, habría que adosar --con urgencia ante el darwinismo de los mercados-- derechos de segunda generación --económicos, sociales, culturales-- e incluso algunos de tercera generación --derechos a la paz, la seguridad, la igualdad, la solidaridad universales--.

Véanse Berlin, I. (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra; Bobbio, N. (1976), *Stato, Governo, Società*, Editorial Giulo Einaudi, Torino, Italia.

Con escasas excepciones (derecho ecológico y parcialmente derechos humanos), el trabajo legislativo de la última década ha dejado prácticamente de lado el fortalecimiento o desarrollo de los derechos colectivos, de las libertades positivas, en tanto mecanismos de resguardo ciudadano frente a los avatares económicos, la pobreza o la ruptura de los vínculos de integración comunitaria. Y esto ocurre cuando más se les necesita, cuando la población y sus empresas quedan sujetas a las incertidumbres, competencia, contagios y fluctuaciones de los mercados internacionales, cuando se torna obsoleto el corporativismo protector de trabajadores y empresarios.

En contraste, siguen acotadas o ausentes el grueso de las instituciones características de los países avanzados en materia social. Desde luego, no cabría aspirar a configurar los complejos estados de bienestar que prevalecen en Europa, pero sí a la democratización de la política económica<sup>15</sup> y a regímenes mínimos de protección que ofrezcan derechos sociales exigibles --explicativos del 50% del gasto presupuestal norteamericano--, accesos universales a los sistemas de salud, a la educación o al seguro de desocupación. Los rezagos aludidos se dan tanto en el contenido de las reformas constitucionales, como en la orientación de muchas de las políticas públicas. Y también se manifiestan en la cesión excesiva, a veces gratuita, de soberanía económica. Por esas lagunas, entre mayor es el condicionamiento a la interdependencia mundial, menor es la efectividad del orden jurídico en el sostenimiento del orden interno.

---

<sup>15</sup> En la mayoría de los países europeos --Alemania, Holanda, Austria, Suecia, Noruega, etc.-- las políticas socioeconómicas se someten a un doble escrutinio democrático. Primero, surgen del consenso y del compromiso de diseñarlas e instrumentarlas de empresarios, trabajadores, gobierno y bancos centrales. Luego, se les somete a la aprobación política de los parlamentos a fin de evitar posibles distorsiones impulsadas por los poderes fácticos. En México, las mismas políticas se conciben en cenáculos burocráticos cerrados y luego se lleva la aprobación de sus detalles a las cámaras legislativas, sin digestión previa en las instituciones de mediación política, esto es, sin el respaldo ciudadano ni de los agentes productivos afectados.

En México, cabe insistir, la adaptación de la arquitectura de los sistemas jurídico, político y económico al nuevo orden internacional siguió sendas poco democráticas en lo interno al imponerse autoritariamente ante exigencias predominantemente foráneas. Se ha debido ceder ante las fuerzas del mercado global, acotando la capacidad de dirección y acción del Estado. Mucho de la soberanía se diluye en convenios, tratados o reglas que forman las complejas redes de transacciones y normas de la interdependencia universal. En cambio, la necesaria observancia compensatoria de los derechos sociales pasa a ser cuestión administrativa, presupuestaria, más que ordenamiento constitucional inapelable o norma --como las económicas-- de alcance universal.

La ruptura de la simbiosis westfaliana entre mercado nacional, soberanía y rectoría estatal, está en el meollo de la crisis del orden jurídico del constitucionalismo. A ello contribuye tanto la aceptación de los cambios internacionales, como la pasividad nacional en implantar mecanismos compensadores, normas, que faciliten el acomodo interno a las nuevas circunstancias. En consecuencia, se limita el ámbito de lo público y la capacidad ciudadana de decidir sus metas, caminos y programas. Por eso, en el texto constitucional se fortalecen --como se dijo-- los derechos económicos individuales que ya trascienden en el ámbito territorial del Estado y tienden a homologarse transnacionalmente, mientras las libertades positivas conservan alcances nacionales cada vez más precarios. La regulación de la economía, de los mercados, sale de la esfera pública, se privatiza en ámbitos refractarios a la democracia nacional. Eso mismo, erosiona el orden constitucional abriendo un dilatado compás de espera hasta que los derechos humanos y ciudadanos lleguen algún día a universalizarse. Como sostiene Giddens, el impacto de la globalización no sólo ha vuelto borroso el ejercicio de la soberanía, sino creado

déficit democráticos entre las responsabilidades internas de los estados y las fuerzas de los mercados universales.<sup>16</sup>

### **A modo de conclusión**

Los problemas y asimetrías acumuladas en los sistemas jurídico y político, exigen respuestas en diversos frentes. Valga reiterar que la combinación de democracia formal y neoliberalismo no basta a los propósitos de unir sociedad y gobierno ni a los de consolidar el Estado de Derecho. Urge llenar las ausencias en las reformas institucionales y legislativas como ingrediente indispensable de la reconstrucción del pacto social; poner el énfasis en aliviar los costos internos de la transición y fortalecer los derechos positivos. El Estado de Derecho es hoy inconcebible en ausencia de la noción de un Estado Social de Derecho, de una teoría jurídica que devuelva a la Constitución su legitimidad democrática, su carácter de pacto unificador de la voluntad nacional. Urge también la reconstrucción de las políticas públicas y de los principales órganos de mediación política que sustituyan las funciones coordinadoras del presidencialismo en retirada.

El poder necesita descentralizarse, federalizarse y, por ende, consensuarse. Por vías impositivas, ya no son viables alteraciones profundas a las instituciones y normas del país, como lo atestigua el marcado descenso o rechazo de las propuestas foxistas de cambio. Deben crearse las instituciones que acrecienten la capacidad de ponernos políticamente de acuerdo y, por ende, las de crecer, asegurar el bienestar de la población, compensar los costos y aprovechar los beneficios de la interdependencia mundial. La democracia ha de verse no sólo como estructura electoral, política o jurídica, sino como un verdadero sistema ciudadano de vida. Esos propósitos sólo pueden alcanzarse con la vertebración plena de la democracia --sin ámbitos de excepción--, como expresión genuina de

---

<sup>16</sup> Véase Giddens, A. (2000), *Un mundo desbocado*, Taurus, Madrid.



la voluntad ciudadana. Tal sería una vía de encauzar con la gradualidad necesaria la transición sociopolítica y de devolver al régimen jurídico la capacidad de enriquecer, ordenar, estabilizar la vida social del país.