

## REFLEXIONES SOBRE LA ESTRATEGIA LEGISLATIVA

La doctrina jurídica mexicana ha venido debatiendo largamente la conveniencia de reformar al Estado. Son contadas las excepciones de quienes estiman que el orden constitucional debe permanecer sin un solo ajuste. Sin temor a exagerar, puedo afirmar que el Instituto de Investigaciones Jurídicas ha promovido con especial intensidad la reflexión sobre la reforma del Estado. El apéndice de este volumen, preparado por Raúl Márquez, da cuenta de las aportaciones del Instituto en la materia.

Sin embargo, era necesario que también se revisaran las estrategias jurídicas y políticas que hicieran viable la reforma en México. Con este motivo invité a dos brillantes juristas, Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova, comprometidos con la renovación institucional en el país, para que organizáramos en el Instituto un seminario sobre “Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado”, que se llevó a cabo los días 6 y 7 de septiembre de 2001.

En ese Seminario resultó de gran importancia contar con las reflexiones de cuatro distinguidos colegas extranjeros, Michelangelo Bovero, Luigi Ferrajoli, Ermanno Vitale, de Italia, y Allan Brewer-Carías, de Venezuela. Las experiencias de sus países, y su propia contribución al debate de las ideas políticas en Europa y América Latina, respectivamente, nos ofrecieron una singular oportunidad para identificar problemas y soluciones comunes a todos los sistemas constitucionales democráticos.

También contamos con la participación de líderes políticos de distintas orientaciones y de miembros de la academia de diversas

generaciones (Manuel Camacho, Arnaldo Córdova, José Ramón Cossío, Amalia García, Jesús González Schmall, Juan Molinar Horcasitas, Porfirio Muñoz Ledo, Ricardo Sepúlveda, Raúl Trejo Delarbre, Francisco Valdés Ugalde, Arturo Zaldívar). La perspectiva profesional y temporal, plural, debe conjugarse para que advirtamos la mirada de posibilidades que presentan el derecho y la política en México en una etapa de difícil tránsito; porque difícil es avanzar a la fragua de una nueva realidad. Estamos dejando atrás la edad de las solas ilusiones democráticas para arribar a las complejas concreciones institucionales.

Además de los trabajos de los ponentes, muchos de los cuales se recogen en este volumen, fueron muy relevantes las participaciones de los moderadores de las mesas: Jorge Carpizo, Hugo Concha y Francisco José Paoli, que además de orientar el funcionamiento de cada mesa, contribuyeron a identificar los aspectos centrales del debate, al que aportaron sus propios y sugerentes puntos de vista.

La reforma del poder en México requiere definiciones de contenido, pero también estrategias adecuadas para alcanzar sus objetivos. Sin que pueda decirse que las estrategias son más importantes que los contenidos, sí es posible afirmar que sin una estrategia que haga viables los cambios necesarios, todo proyecto será inútil. En este sentido, la estrategia adquiere un papel central; supone definir las acciones a emprender en orden a transformar los buenos propósitos en realidades. La estrategia legislativa es parte de la estrategia política. En política, entre mayor sea el interés propio que desea satisfacerse y menor el ajeno que intenta atenderse, tanto más alejadas estarán las posibilidades de éxito.

De no existir una estrategia adecuada puede iniciarse una ruta de colisión que tiene como estaciones intermedias la parálisis y la tensión en aumento entre los agentes políticos, además de la frustración acumulada entre los gobernados. Ya se sabe, por múltiples experiencias análogas, que estas situaciones llevan a laberintos políticos de los que sólo se sale cuando la casualidad lo

permite, porque la historia de las reformas está llena de dédalos con astucia y de minotauros sin suerte.

En medio de la crispación los protagonistas tienden a desprestigiar mutuamente, cosa que por lo general consiguen. Es entonces cuando sobreviene el que Michelangelo Bovero denomina, con certero realismo científico, el gobierno de los peores. El recorrido que conduce hasta allí, fastidioso para todos, es salvable si se consideran dos cosas: que el cambio político para transformar un sistema autoritario en otro democrático es indispensable, y que para lograrlo se requiere de una estrategia adecuada. Desde luego, si los agentes políticos no coinciden en cuanto a la primera premisa, no hay nada que hacer. En tal caso las fuerzas de la política actuarán sin concierto alguno, abriendo el paso a un ciclo darwiniano en el que se impondrán, con los medios que sea, los más fuertes. Lamentablemente cuando funciona la selección natural de las especies políticas, la democrática por lo general resulta mal librada. Ahora bien, si prevalece la convicción de que el poder en México requiere de estructura y funcionamiento renovados, propios de una sociedad que aspira a ser democrática, habrá que considerar con toda seriedad la estrategia para alcanzarlo.

Una estrategia con posibilidades de éxito debe contemplar, al menos, cuatro elementos: definir las prioridades; determinar los procedimientos de implantación de cada una de ellas; examinar su oportunidad; e identificar las sinergias posibles entre ellas. Estos cuatro grandes rubros demandan una conducción experta pero, sobre todo, una firme convicción. En otras palabras, un proceso así no puede ser dejado a la improvisación ni al oportunismo.

*Prioridades.* En este rubro deben considerarse dos factores centrales: cuáles son las reformas constitucionales cuya funcionalidad hace que deban preceder a las demás, porque las facilita, y cuya aceptación, tendencialmente amplia, aliente la confianza social. Debe tenerse en cuenta que en la inestabilidad mexicana prevalece el escepticismo; se tiene la seguridad de que el poder está corrompido hasta la médula, y si no se lograra restituir la certidum-

bre de que es posible cambiarlo mediante instrumentos constitucionales podrían acentuarse las inercias inmovilistas y perder el compromiso ético con la democracia.

*Procedimiento de implantación.* Aquí deben considerarse cuáles son las opciones prioritarias que, además, pueden suscitar el máximo nivel posible de acuerdos políticos y alentar las mayores expectativas sociales de adhesión. Las fuerzas políticas no pueden asumir reformas que les representen costos superiores a los beneficios, como el que se les ha exigido en materia fiscal.

*Oportunidad.* Los momentos adecuados para impulsar cambios políticos con elevados niveles de apoyo general suelen ser fugaces. El interés por el cambio se sostiene durante poco tiempo; nadie puede mantener un ritmo permanente de cambio, ni una esperanza inmarcesible de alcanzarlo. El entusiasmo también prescribe. Las sociedades y sus representantes transcurren en periodos más o menos prolongados de reposo; dejar pasar el momento del cambio, o no propiciarlo, puede hacer que las iniciativas a destiempo caigan en el vacío de la indiferencia y que, por lo mismo, no se cuente con espacios para operar y articular los acuerdos que las hagan viables.

*Sinergias.* Los cambios que se adopten al principio deben ser tales que, al ponerse en práctica, su comportamiento dinámico impulse nuevas medidas. El proceso de cambio debe iniciar un ciclo en el que cada reforma facilite e incluso genere otras más. No se trata, desde luego, de un movimiento perpetuo, que no existe; se trata simplemente de alentar una serie de innovaciones sucesivas que lleven a la consolidación de la democracia constitucional en México.

Será conveniente que estemos conscientes de que si no cambiamos la estructura y el funcionamiento de los órganos de poder, la inercia acabará por imponer sus propias leyes, lo que bien podría implicar nuevas formas de autoritarismo. Algo semejante ocurrirá si, queriendo el cambio, no somos capaces de sortear los escollos que lo dificultan. Para comprometer a todas las fuerzas políticas y para involucrar a la sociedad en torno a un proyecto

## ESTRATEGIA LEGISLATIVA

13

no basta con una posición voluntarista que diga “hágase el cambio”; es necesario un cuidadoso procesamiento de las decisiones propias conjugadas con las ajenas. A la democracia no se puede arribar por accidente ni mediante imposición; a la democracia se llega por los medios que ella misma supone: el entendimiento de los opuestos y la conformación de un apoyo social eficaz, en un espacio de libertades.

Diego VALADÉS  
Ciudad Universitaria,  
septiembre de 2001