

EPÍLOGO

En este trabajo se ha pretendido trazar la evolución constitucional del estado de Oaxaca a través de sus textos fundamentales aprobados en 1825, 1857 y 1922, correlativos a las Constituciones federales de 1824, 1857 y 1917.

En ese largo recorrido se ha podido advertir la fuerza de la continuidad y el cambio de las instituciones constitucionales oaxaqueñas, que comparten el bicentenario del inicio de la independencia nacional y reflejan parte de la historia patria que sustenta la identidad de los mexicanos.

Se ha rendido testimonio, al mismo tiempo, de sus compromisos con sus respectivos pasados y de sus apuestas por sus correspondientes futuros. De la búsqueda de soluciones tanto a los problemas recurrentes de la libertad, la igualdad y la justicia, cuanto los inherentes al acceso al poder, su distribución, ejercicio y control. De las preocupaciones de sus autores y protagonistas por adaptarlas a sus contextos de época, salvaguardarlas del disfraz dictatorial, tornarlas en fuentes de legitimidad, en instrumentos de desarrollo y bienestar, y en marco institucional para el juego plural de sociedades tan rígidas y plurales como tan nuevas y tradicionales. De sociedades, gobiernos y país a su vez enfrentados al desafío constante de la innovación científica y tecnológica, la actualización de las ideas, la reconfiguración de sus referentes políticos, económicos y culturales, y las amenazas y el cambio permanente. Desafiados no sólo por los otros, sino por ellos mismos.

Las tres Constituciones oaxaqueñas, en sus versiones originales, y aun en sus actualizaciones reformistas, mantienen perdurables continuidades: los derechos y deberes del hombre y del ciu-

dadano, es decir, los derechos civiles y políticos; los principios de soberanía compartida, República federal, democracia electoral y representación política; la tripartición y el equilibrio del poder público y la organización territorial interior a partir de la célula básica municipal o su equivalente, y la región; el acceso ciudadano al poder por la vía electoral, indirecta o directa; la búsqueda del mejor régimen de sustitución segura del gobernante en caso de ausencia temporal o absoluta; formas eficaces para el manejo de la administración y la hacienda pública, así como de las fuerzas policiales y de seguridad; esquemas de responsabilidad de funcionarios públicos para evitar el abuso del poder y la corrupción a costa de los intereses de la sociedad; o bien, métodos de reforma constitucional para garantizar estabilidad y renovación democrática. En cinco palabras: los instrumentos del constitucionalismo liberal.

Las tres Constituciones, a la vez, guardan diferencias sensibles, producto de la dinámica de sus fuentes reales y de la propia evolución jurídica.

La Constitución de 1824, al reglamentar en exceso la vida institucional; asegurar la libertad, incluso para los esclavos; mantener fueros y privilegios a Iglesia y ejército; expresar un pacto inteligente entre Colonia y República, y soberanía y democracia; preservar el espacio comunitario y regional; introducir un sistema semiparlamentario de gobierno y un sofisticado sistema electoral indirecto; optar por el control político de la Constitución; apostar por la hacienda en orden, la codificación legal y la educación básica y superior, y dificultar al máximo su propia mutación normativa.

La Constitución de 1857, al reducir en exceso dicha reglamentación; extender un amplio catálogo de derechos; ensayar su control jurisdiccional; eliminar el sistema semiparlamentario; forzar la laicización de la vida pública; ampliar la participación ciudadana; inaugurar la elección directa de gobernador y ayuntamientos; mantener el control vertical, ahora a través de los jefes políticos; minimizar la educación; dejar intocada la reserva territorial co-

munitaria; fortalecer la milicia; reforzar la responsabilidad pública y flexibilizar su propio procedimiento reformista.

La Constitución de 1922, al redimensionar el texto constitucional; perfeccionar el catálogo de derechos, convirtiéndolos en garantías individuales; fortalecer el sentido del deber ciudadano hacia el orden público constitucional; equilibrar derechos individuales con derechos sociales y de la comunidad; volver a instrumentar el control del gobernador desde el Poder Legislativo, sin paralizarlo; ampliar facultades al Poder Judicial; dotarle de iniciativa legal, lo mismo que a los ayuntamientos y a todo ciudadano; generalizar la elección directa para todos los cargos de representación política; consolidar la laicización de la función pública y la educación; libertar al municipio; refinar la administración y la hacienda pública, y balancear el procedimiento para su reforma.

Pero, simultáneamente, este trabajo ha intentado ubicar los contextos históricos previos y los significados y alcances posteriores de las respectivas soluciones constitucionales a los dilemas de cada generación.

Se nota, desde estas perspectivas, que las tres Constituciones federativas respondieron a los retos del cambiante y agresivo ambiente de sus propias épocas.

La de 1825, al acompañar a la Constitución Federal de 1824 en la compleja concreción de la independencia del país, a su vez provocada por la transformación del sistema-mundo, la economía internacional y el sistema interestatal, merced a los impulsos de la primera Revolución Industrial, el constitucionalismo, las revoluciones democráticas y el cambio profundo de las estructuras mentales, sociopolíticas e institucionales acaecidas en el hemisferio occidental. Así como ocurrió en el caso de la Constitución Federal, la de Oaxaca de 1825 debió consagrar un pacto entre Colonia y República, y entre tradición y modernidad, entre elites y fuerzas subordinadas, a la vez que sembrar la semilla intelectual y política para la ulterior transición del país, que desde allá lideró Benito Juárez y su generación para hacer viable al país y posicionarlo en el concierto de la modernidad.

La de 1857, al reaccionar, lo mismo que la Constitución Federal de ese año, en contra del conservadurismo, el autoritarismo, el centralismo y, en particular, el imperialismo internacional territorial, que alineaba al país, al punto de su colapso, al sistema-mundo forjado por las nuevas potencias hegemónicas en el ámbito interestatal, justo cuando la revolución científico-técnica iba a cambiar las fuentes de la economía general. Había, entonces, que rescatar soberanía-país, estabilizar los usos del poder, imponer un proyecto nacional, sincronizarlo con las tendencias económicas imperantes, ingresar por fuerza a la trayectoria compartida de la modernidad institucional, comercial e industrial. Desde Oaxaca, y desde muchos frentes, Porfirio Díaz perfeccionó la maquinaria política regional-nacional que habría de forzar las estructuras y la vinculación del país a la tendencia global, hasta producir contradicciones internas insostenibles y su propia caída.

La de 1922, en plena retransición de la economía internacional, el avance de los nuevos nacionalismos e imperialismos, la aceleración industrial, la competencia entre aliados y por los mercados, la Primera Guerra Mundial, la emergencia de la Unión Soviética y la consolidación de los Estados Unidos como vecina potencia hegemónica extracontinental. Aunque desfasada al menos un lustro con respecto a la Constitución de 1917, aquella carta pudo por fin reengarzar a Oaxaca a la nueva lógica progubernamental, nacionalista y socioliberal popular. Oaxaca perdió su orgulloso liderazgo presidencial, pero mantuvo una posición política respetable que en los decenios subsecuentes le asegurarían, con todo y sus peculiaridades regionalistas y sus rezagos sociales, estabilidad precaria ante el insuficiente progreso material.

En este trabajo también se ha ponderado la relevancia del significado y alcances de la reforma constitucional.

En referencia a la Constitución de 1922, no puede dejar de sorprender la consistencia de la continuidad institucional de los poderes en el estado y, especialmente, la riqueza de la dinámica legislativa estatal.

Destacan, en sentido positivo, los grandes cambios legislativos en sincronía con la reforma constitucional nacional y la evolución del país. Por sólo apuntar tres, téngase en mente el largo proceso de reformas electorales que han ampliado la pluralidad política para acceder y distribuir el poder; la constante extensión y búsqueda de tutela efectiva de los derechos humanos; la creación de los órganos autónomos y nuevas formas de control del poder; o bien, la necesidad de modificar los marcos jurídicos e institucionales de la procuración y administración de justicia, además de los instrumentos de la seguridad pública ante las amenazas del crimen y la delincuencia organizada.

Sobresale, en el caso de Oaxaca, la regulación del reconocimiento constitucional a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y, en particular, las elecciones por usos y costumbres, que en rigor representan una modalidad constitucional de las formas comiciales en el país.

Es de apuntar, en sentido crítico, el proceso reformista que ha conducido a la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, a expensas de los otros dos poderes, lo que marca una clara diferencia respecto a los textos originales de 1922, 1857 y 1825.

Así pues, resulta evidente que la propia dinámica sociopolítica del país y del Estado ha generado la necesidad de adaptar las normas a la realidad cuando la propia realidad ha sido movilizadora por las instituciones y la fuerza de actores sociales y agentes económicos.

Si la Constitución no lo puede todo, tampoco puede tan poco. Éste es uno de los principales aprendizajes de la reforma constitucional y el desempeño de las instituciones y sus organizaciones.

Ahora bien, enfrentados, de acuerdo con Wallerstein, a la agonía del sistema-mundo que desde 1789 intensificó el capitalismo, la industrialización y la democracia electoral occidental, al llegar a 1989, a la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, el liberalismo ha entrado en fase terminal. Adiós a la sola hegemonía occidental trasatlántica. Se despide el mundo de la hegemonía bipolar (Estados Unidos-Unión Soviética), pero tam-

bién de la pretensión del liderazgo unipolar, incluso militar, de los Estados Unidos. La transición hacia un nuevo sistema global multipolar y mucho más complejo está en curso y, al menos para Wallerstein, no tendrá anclaje sino entre 2025 y 2050. Se trata, simplemente, de un cambio de época y del adiós a la modernidad como hasta ahora fue conocida y experimentada. Y ahora, ¿qué hacer? ¿Qué debe hacer México y qué un estado como Oaxaca en el contexto de esta mutación policentenaria? ¿Hay algo que se pueda hacer desde la Constitución federal y desde el constitucionalismo local?

Aquí me permito hacer una inflexión ulterior:⁵⁷ una de las principales diferencias entre el México del siglo XX y aquel del siglo XIX —la que generó “la brecha” del desarrollo con los Estados Unidos—⁵⁸ radicó en la capacidad del sistema político para tomar e implementar decisiones, pero a costa del equilibrio de poderes y la lógica democrática. En efecto, si pudiera denominarse como sistema político, el del siglo XIX estuvo muy lejos de encontrar el mecanismo estable, firme y funcional que facilitara la operación del aparato de gobierno, hecho que tuvo que ser forzado durante más de tres décadas, lo que a su vez motivó la Revolución de 1910.

En efecto, durante casi todo el primer siglo de vida independiente, a la oscilación constitucional liberal-conservadora, filo-americana y pro-europea, entre formas de Estado —federal o central— y formas de gobierno —de monarquía constitucional a Imperio y presidencia colegiada, de presidencialismo caudillista a presidencialismo parlamentario, y de allí a la dictadura constitucional y extraconstitucional—, con sistema electoral descentra-

⁵⁷ En adelante, sigo y refraseo libremente las reflexiones vertidas en Ávila y Nguyen.

⁵⁸ Véase Fukuyama, Francis (comp.), en cuyo volumen se analizan diversos factores históricos que en menos de un siglo incidieron en revertir la desaventajada posición y trayectoria económica de los Estados Unidos en relación con América Latina.

lizado, elección indirecta y sufragio restringido, además de partidos de elite y muy débiles, correspondió, en medio de luchas recurrentes entre poderes formales e informales, el péndulo del temor cada vez más justificado a la pérdida de integridad y la soberanía, y, desde luego, las históricas limitaciones de la justicia, pese al relativo progreso material con que se pretendía celebrar el centenario en 1910.

De allí que la historia política mexicana del siglo XX haya sido la del desarrollo de la modernidad nacionalista, puertas adentro, para lo cual hubo que construir, como una condición indispensable del poder, que se gestó de esa forma y no de otra —aunque hay quien quisiera que no hubiera sido así— luego de liquidar el orden decimonónico, hacia 1940, un sistema político de partido hegemónico con presidencia fuerte y múltiples esferas e instrumentos de representación y mando corporativos y clientelares; un esquema, por lo demás, en modo alguno único en el planeta por esos años, pero sí con rasgos excepcionales.

Un sistema en que el Estado federal y la división de poderes horizontal cedieron ante la fuerza centrípeta de la Presidencia, el partido y sus reglas escritas y no escritas. Un modelo en que el sistema electoral propició deliberadamente la centralización nacional de la representación (vía, por ejemplo, la no reelección legislativa, 1933; la organización federal de elecciones, 1946; o la representación proporcional, 1963, 1977, 1986 y 1993) y que no dejó una sola vez de colocar urnas y contar votos, así los haya más o menos manipulado, para asegurar el máximo valor de la transmisión pacífica del poder.

Un orden en que la eficacia de las decisiones, con frecuencia discrecionales, primaba respecto a su legalidad. En que una sociedad desmovilizada fue conducida desde el Estado por la curva ascendente y desigual de oportunidades, beneficios y costos, hasta que cobró conciencia de su propia fuerza masiva y demandó cambiar para convertirse en protagonista, en 1968.

Un sistema político que, con todas sus deficiencias, construidas junto con sus bondades en medio de dramáticos “imperati-

vos coyunturales internacionales”, tales como el cambio anunciado de liderazgo en el mundo occidental (los Estados Unidos); la gran depresión de 1929; la Segunda Guerra Mundial, 1939-1945; la Revolución cubana, 1958; el movimiento de 1968; la Guerra Fría, 1950-1989; las crisis de los precios del petróleo o de la deuda externa en los setenta, fue capaz de producir, mediante la estrategia económica de sustitución primaria y secundaria de exportaciones, el llamado “desarrollo estabilizador” o el “milagro mexicano” y trasladar al país de la periferia a la semiperiferia, y del cuarto al tercer mundo, en dos generaciones que vieron duplicar la población —y el mercado económico y político— de cuarenta a ochenta millones en cuatro décadas, 1940-1980.⁵⁹

Nuevas presiones dentro del país, la nueva “disputa por la nación” entre nacionalistas e internacionalistas o neoliberales, más otros imperativos coyunturales, como los apuntados líneas arriba, centralmente, la caída del bloque soviético, en 1991; la nueva soledad del laberinto de la vecindad con la mayor potencia global económica y militar de la historia de la humanidad, hegemónica en un mundo unipolar; el decisivo inicio de la formalización de la integración económica norteamericana en 1994 y la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, más la muerte del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, ese mismo año, o bien el “error de diciembre” de 1994 y con éste la desesperanza socioeconómica y el desencanto político para una generación; todo ello hizo que, junto con la lucha social, el triunfo electoral y la voluntad política desde partidos y gobiernos plurales, “la mecánica del cambio político”, “la transición votada” o la “democracia por transacción”, ésta, la democracia, profundizara sus raíces en el suelo nacional hasta alcanzar la alternancia en la Presidencia de la República.⁶⁰

⁵⁹ Véase Gereffi y Wyman; Ortiz Mena; Villarreal, y Aguilar Camín (1989 y 1991).

⁶⁰ Véase Cordera y Tello; Becerra *et al.*; Merino, y Loeza.

Ahora bien, si durante dos tercios del siglo XX un sistema político con gobierno hiperpresidencial y partido hegemónico forzó la eficacia del gobierno traducida en la toma de decisiones y procesamiento de las contradicciones sociales propias del desarrollo capitalista administrando el proceso sociopolítico, lo que contribuyó a evitar la dictadura militar —a diferencia de otros países de la región latinoamericana— entre el siglo XX y XXI se orientó hacia la legitimidad del sistema político por la vía de la democracia electoral, partidos políticos competitivos y representación plural. A la liberalización política le fue casi sincrónica la apertura económica, y las dos legaron al siglo XXI, no sin agudas debilidades, un país que pasó, junto con sus casi 110 millones de habitantes y más de setenta millones de ciudadanos, del tercer al segundo mundo, pero que junto con la democracia política heredó gobiernos divididos, desfase e ineficacia gubernamental federal, improductividad económica, rezagos sociales notorios y cultura democrática endeble.

Ya en el siglo XXI, la ausencia de la reforma del Estado —en particular al sistema de gobierno y a los métodos de control respecto a los nuevos poderes fácticos, políticos y económicos— ha impedido consolidar el proceso democrático para ingresar de forma plena en una nueva etapa del desarrollo del país, al cual le urge sincronizarse con la transformación mundial que está en curso.

Por una parte, en el orden interno está la exigencia de terminar de deshacer los viejos y nuevos “nudos del sistema político mexicano” —y también de la economía y la sociedad—, unos advertidos desde finales de los setenta, en torno a la descorporativización sindical y empresarial, y otros rediagnosticados más recientemente, tales como la semiparlamentarización del sistema presidencial, a efecto de eliminar las trabas al funcionamiento de una potencial economía social de mercado norteamericanizada —pero internacionalmente abierta y plural—, despetrolizada, diversificada, productiva y equitativa, y un gobierno eficaz —regulatoria, extractiva y redistributivamente fuerte—, que vigoricen y

amplíen una clase media sustentable que a su vez sostenga política, económica y electoralmente la democracia y el desarrollo.⁶¹

Por la otra, cabe reiterar los nuevos cambios y fenómenos globales, tales como la transición internacional hacia un mundo posmoderno multipolar; la relativa caída de los Estados Unidos frente al llamado bloque BRIC (Brasil, Rusia, India y China), la Unión Europea y Japón, además de la presión competitiva de los nuevos países del segundo mundo europeo, asiático, norteafricano y latino; la crisis financiera internacional, y el crimen organizado transnacional, con su compleja dinámica de procesos y actores legales, informales e ilícitos, demandan consumir la reconfiguración política y democrática mexicana que faciliten afinar la sintonía del país con las exigencias compartidas del siglo de la globalidad, la pluralidad y la diversidad que avanza implacable.⁶² Esas son tareas predominantemente de ámbito federal, a las que deben concurrir todos los actores nacionales relevantes, y que por supuesto pasa por la refuncionalización de la Constitución Política del país.⁶³

Desde el ámbito local, que desde luego no es exclusivo de Oaxaca, se requiere replantear una serie de variables institucionales que interactúan, en buena parte, con su marco constitucional.

En este último aspecto, después de décadas de federalismo centralista y disciplina partidaria postporfiriana, revolucionaria, institucionalizada, que secó la sabia constitucional local, y luego de los impactos provocados por la alternancia presidencial de 2000, resulta imperativo reorganizar el Estado federal y redefinir, con precisión, el contenido constitucional del régimen interior de las entidades federativas.

⁶¹ Véase Camacho Solís; Castañeda y Rodríguez; Castañeda y Aguilar Camín.

⁶² Véase Samir; Wallerstein (2005), Zacharia, y Friedman.

⁶³ Véase en www.juridicas.unam.mx, el proyecto de reforma del Estado planteado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como el texto de Diego Valadés (2010) sobre el compromiso democrático del Estado constitucional.

En particular, es indispensable flexibilizar el Estado federal; revertir el rígido centralismo normativo e institucional inducido desde la Constitución federal; renovar la tesis de “la soberanía compartida” y provocar la auténtica libertad productiva de los municipios. Devolver a las entidades federativas y compartir con ellas competencias y responsabilidades hacendarias; coordinar compromisos y recursos en desarrollo humano y seguridad, así como mayor margen de acción en el ámbito internacional. Pluralizar y regionalizar las estrategias de desarrollo e invertir en ciencia, tecnología, educación y cultura, a favor de modernidad con identidad. Fincar en un nuevo pacto social los compromisos de los factores y los actores de la producción en un mundo metanacional. Reforzar legitimidad y legalidad. Avanzar en instituciones propias del constitucionalismo liberal, social y cultural, combinándolas con creaciones locales más funcionales a los retos que hay que encarar. Sincronizar la representación política con la estructura social y compensar la democracia electoral con la democracia participativa, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad pública. Fortalecer la autonomía de los poderes públicos y su vinculación con la sociedad. Equilibrar individualidad y comunidad, prosperidad y equidad.

En 2010, iniciar en Oaxaca un nuevo debate constitucional para renovar el régimen político y mantener el cambio de economía y sociedad, sustentado en sus culturas milenarias. Rediseñar y concretar la Constitución principista y normativa, con garantías efectivas en favor de los derechos humanos, el orden público y la paz.

Dicho en breve, si México va a transitar ventajosamente al nuevo mundo en reconfiguración, en el contexto de nuevas formas emergentes de la modernidad y de los enormes desafíos globales, regionales y locales que plantea el siglo XXI, entonces resulta imperativo continuar su proceso de reestructuración y reforma. Mucho corresponde hacer en el orden constitucional federal y otro tanto en el terreno institucional de las entidades federativas. El estado de Oaxaca deberá colaborar con sus mejores ideas y energías al avance de ese proceso.