

REFORMA DEL ESTADO A LA LUZ DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

DIP. CARLOS MEDINA PLASCENCIA*

I. CORPORATIVISMO Y ESTADO MEXICANO

Una condición central en el proceso de la Reforma del Estado actualmente en marcha, ha sido la conversión de los llamados actores colectivos en actores individuales. Este proceso de ciudadanía ha sido consecuencia, pero también causa, tanto de factores económicos como de decisiones y acciones políticas que se han puesto en práctica desde hace más de 30 años. Si recordamos los movimientos sociales expresados en las huelgas de médicos y ferrocarrileros, así como las luchas campesinas que varias organizaciones desarrollaron a partir de la década de los 60's, y del estallido del descontento de las clases medias reflejado en el movimiento estudiantil de 1968, podemos darnos una idea de que el modo de organización corporativa, política y económica nunca fue completo, y que además estaba llamado a generar en su interior los factores de su propia

desaparición. Esto es, porque los modelos corporativos de desarrollo económico tienden a ser exitosos sólo en aquellos ambientes donde no existe una clase o grupo social suficientemente amplio para sostener un mercado económico y/o para disputar espacios de poder y representación a las élites que dirigen el Estado. Su presencia entonces sólo es posible donde la población aún no ha dado el paso para convertirse en sociedad civil consciente, aunque capaz de hacer respetar un conjunto de derechos ante la propia autoridad del Estado.

Los regímenes corporativos fueron creados ante la ausencia de estratos sociales que por sí, fueran capaces de generar crecimiento y desarrollo económico, sean estas carencias de conocimientos, de capital o de mecanismos básicos de control y regulación social que permitieran la interacción y la combinación armónica de tierra, trabajo y capital; es la organización de la sociedad por el Estado y no al revés, la articulación del Estado por parte de la sociedad.

* Coordinador del grupo parlamentario del PAN

Ante esta situación, algunos Estados Nacionales organizaron a la sociedad a través de corporaciones, llámense campesinos, obreros, militares o incipientes grupos de clases medias. Estas corporaciones se caracterizan por estar conformadas con miembros de igual o similar condición económica que desarrollan tareas semejantes, y sobre todo por el hecho de que las propias corporaciones se convierten en los organismos que monopolizan la representación, la toma de decisiones y la puesta en práctica de políticas que afectan a todos los miembros que, de forma supuesta o real, son parte de la misma.

La organización corporativa tenía la finalidad de que el monopolio de su representación permitiera *controlar* en primera instancia, y *dirigir* después, los intereses y metas de la sociedad en su conjunto, imponiendo los objetivos y mecanismos, tanto políticos como económicos, que la élite gobernante considerara apropiados. En todos los casos, el corporativismo buscaba mantener la unidad del Estado nacional. No puede negarse que algunos de ellos tuvieron un cierto éxito al detener la desintegración acelerada de la nación, que se presentó en muchas sociedades como producto de la guerra y las crisis económicas (como en Alemania o Rusia después de la Primera Guerra Mundial), o al convertirse en motor de la economía e impulso a la industrialización (lo ejemplifica el propio caso de México), pero siempre debe tenerse presente que la esencia del sistema, que es el monopolio, por definición es contraria a los supuestos básicos en los que se funda el Estado liberal, que son el respeto, garantía y mantenimiento, por parte del propio Estado, de un conjunto de libertades. Éstas son: de expresión, asociación, pensamiento y participa-

ción. Todos los estados que experimentan con el modelo corporativo sacrifican, por lo tanto, este conjunto de libertades que, por lo demás, los propios grupos sociales fueron incapaces de sostener.

El éxito que el corporativismo eventualmente tiene en la economía, genera grupos más sólidos de clases medias, con mayor nivel de ingreso que obreros y campesinos, sobre todo con una conciencia de sus derechos que la educación le provee, habiendo obtenido ésta de su privilegiada posición económica en relación a los demás grupos de la sociedad. El surgimiento y consolidación de clases medias ilustradas y con medios económicos más amplios, son el inicio del desmantelamiento o reforma del sistema corporativo. Como cualquier monopolio, el corporativismo, a partir de cierto nivel de producción, tiende a ser ineficiente, y los límites que las clases medias aprecian y sufren en el modelo, son base para presionar por su reforma. Existe un límite que depende de las condiciones particulares de cada sociedad, donde el sistema que crea las clases medias se convierte en un muro que les impide continuar con su expansión y crecimiento. Cuando surgen crisis económicas o pérdidas de bienestar generalizadas, que afectan de manera directa a los grupos de clases medias, es que éstas desarrollan tareas con la finalidad de modificar el modelo corporativo.

Cuando un sistema corporativo, por definición autoritario e ineficiente en la política y la economía respectivamente, llega a su límite de crecimiento

y de generación de bienestar, las clases medias presionan por romper el monopolio del sistema y por abrir cauces a la participación de sectores mucho más amplios de la población. El sistema corporativo es incapaz de absorber por mucho tiempo la representación de las clases medias, porque éstas, al contrario de obreros y campesinos, tienen presencia generalizada en términos geográficos y una diversidad de intereses y demandas. Es entonces que se hace necesario el diseño de nuevas formas de organización social basadas en los supuestos del Estado liberal.

En el caso de México, la organización corporativa fue establecida con éxito durante la consolidación del partido único. De hecho el Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado por Plutarco Elías Calles en 1929, no estaba organizado de forma corporativa, sino en principio como una federación de partidos y líderes políticos locales, generalmente pertenecientes al ejército o surgidos de éste. Además de que no existía aún un mando unificado entre la Presidencia de la República y el liderazgo del propio PNR. La creación del PNR respondió en principio a la necesidad de centralizar, en términos de élite, el poder. Sin embargo, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río, se impone la estructura corporativa de organización social a través de la adopción en el nuevo Partido Revolucionario Mexicano (PRM), de cuatro corporaciones con la finalidad de aplicar los métodos del sistema corporativo. Estas corporaciones iniciales —campesinos, obreros, sector

popular y militares—, respondieron al impulso que en materia agraria e incipiente industrialización desarrolló el gobierno cardenista.

Sin olvidar los impactos negativos en la economía que se generaron en el periodo, se debe reconocer que el modelo permitió el crecimiento de la economía nacional y su establecimiento como una de las más importantes en el subcontinente de América Latina durante las siguientes tres décadas. Pero sus costos fueron altos, y se reflejaron principalmente en las distorsiones en el patrón de distribución del ingreso nacional, tanto entre la población, como en la geografía del país; en la descapitalización de las actividades agropecuarias; en la generación de un sector industrial dependiente de las prerrogativas del estado y con una incapacidad estructural para competir con éxito en el exterior; pero sobre todo, en la exclusión de sectores importantes de la población en la actividad política, reflejada ésta en los controles que sobre la participación y las oportunidades en el debate político generaba el sistema de partido único.

II. CENTRALIZACIÓN VS DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los aspectos centrales que ha estado presente en muchos de los debates sobre el modelo de desarrollo económico y de organización política de este país desde su independencia, ha sido la disyuntiva entre centralizar o descentralizar, entendiendo este fe-

nómeno tanto en su vertiente económica como política, así como entre los grupos sociales y el contexto geográfico. La disyuntiva en su aspecto económico que afectaba a la organización de los grupos sociales fue resuelta con la aplicación de un modelo de desarrollo corporativo explicado en el apartado anterior, mientras que en su aspecto geográfico, al no haberse resuelto la vertiente política, no ha traído como consecuencia sino la desigualdad en el desarrollo de las diferentes regiones que forman el país.

En su fase puramente política, la contienda entre centralización y descentralización ha sido el trasfondo más importante de las luchas internas desarrolladas en la nación durante el siglo pasado; resolver esta diferencia significaba dar un sentido particular al país que empezaba a reconocerse como tal. Los conflictos del siglo XIX entre imperialistas vs. Republicanos; centralistas vs. federalistas y liberales vs. conservadores implicaban entre muchas otras cosas, la definición sobre un modo de organización económica y política basado en la decisión entre centralizar o descentralizar el proceso de decisión y aplicación de la autoridad del Estado.

A pesar de que en todas estas disputas, las facciones ganadoras fueron aquellas que de alguna forma apoyaban la descentralización de las decisiones políticas, ésta nunca ha sido, en los hechos, la forma de organizar las estructuras de decisión dentro del Estado mexicano. La principal razón de esto no fue una intención consciente por

contener las justas demandas de las diferentes regiones por manejarse con cierto grado de independencia, sino que la realidad nacional e internacional exigió, si México quería mantenerse como un Estado-nación, que la centralización se impusiera. De ésta dependió la consolidación del Estado, siempre amenazado tanto por facciones internas que en ocasiones intentaron modificar la organización republicana del mismo, como por los traumáticos hechos de fuerza internacional que desgajaron su territorio, y que forzaron al país a defenderse de varias intervenciones e invasiones de potencias extranjeras. Dejada siempre para después porque existían consideraciones más importantes que atender o simplemente porque la realidad de desarrollo político del país no lo permitía, la descentralización política era impensable en un proceso de conformación del Estado y de búsqueda de identidad nacional.

La combinación de un Estado con una fuerte organización política basada en la centralización de las decisiones políticas, tanto desde el punto de vista geográfico como de la propia clase política, y de un modo de organización social basado en corporaciones es lo que ha definido en términos muy generales la estructura del país durante los últimos 50 años. Lograr esta forma de organización tan particular, implicó el diseño de estructuras institucionales, entendiendo éstas en sus dos vertientes: organizaciones e instituciones jurídicas, que garantizaran la puesta en práctica de este modelo po-

lítico-económico. Las instituciones así surgidas limitan el conjunto de libertades que consideramos esenciales dentro de un Estado liberal, y por ello fomentan y mantienen un alto nivel de ineficiencia económica que impacta en los niveles de desarrollo y bienestar social. No obstante, las transformaciones que se han llevado a cabo en el seno de la sociedad como consecuencia de la propia organización aplicada: crecimiento de clases medias ilustradas, límites en los modelos de desarrollo económico, y aumento de la diversidad tanto de intereses como de condiciones materiales de los grupos sociales entre las distintas regiones del país, han colocado en entredicho el corporativismo y la centralización como las formas óptimas de administración del poder en este país desde hace dos décadas.

III. REFORMA DEL ESTADO,

COMO VERTIENTE ECONÓMICA

En el campo económico, las crisis por las que ha pasado la economía mexicana durante los últimos 20 años han provocado que el monopolio de la representación que las corporaciones ejercían sobre una gran parte de la sociedad se rompa, al ser éstas incapaces de garantizar ya el acceso a un nivel de bienestar que la población nacional demanda. El modelo político-económico impuesto por los gobiernos surgidos del sistema de partido único, al ser dirigido y no consensado, aumentó de manera dramática no sólo la posibili-

dad de aplicar decisiones equivocadas —al no existir personas o grupos con el poder real suficiente como para oponerse de forma generalizada a las mismas—, sino la generación de altos niveles de ineficiencia económica, generados por la propia lógica del sistema monopólico, así como por los grandes niveles de corrupción que el autoritarismo político promueve y encubre.

La modificación del paradigma de crecimiento y desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones era una necesidad apremiante: en primer término, porque había llegado a su límite como motor del crecimiento; pero además, y tal vez lo más importante, porque los supuestos sobre los que descansaba, principalmente el orden corporativo y el autoritarismo político, eran insostenibles en la presencia de una sociedad cada vez más plural. Por ello, el proceso de reforma económica aplicado en México a partir de 1982 no puede, ni debe, considerarse como un proceso independiente de la modificación de estructuras y prácticas políticas. La economía no es, ni será una isla que pueda manejarse de forma independiente al conjunto de relaciones sociales y políticas que el Estado establezca con la sociedad.

El cambio en el modelo de sustitución de importaciones hacia una economía más abierta tanto en lo interno, como en su relación con el exterior, pasaba necesariamente por el debilitamiento, que no supresión total, de la organización corporativa. Este debilitamiento ha sido producto tanto de de-

cisiones precisas del régimen, como consecuencia de los fracasos de la economía en los últimos lustros, para lograr un crecimiento sano y sostenido en el mediano y largo plazo. Implica entonces que esta reducción de la fuerza del corporativismo ha tenido causas directas, pero que también se ha visto fortalecido por hechos contingentes. Aunque existen enormes avances con respecto a la política que el gobierno mantenía respecto a los sindicatos (como la reducción de su poder monopólico de reconocimiento por parte del gobierno, principalmente de aquellos ligados al gobierno de forma directa como maestros y burócratas) se mantienen todavía enormes dificultades para garantizar una organización sindical genuinamente libre y de acuerdo a las verdaderas demandas e intereses de los trabajadores y que además permita un desarrollo armónico entre los factores de la producción. En el campo, por el contrario, el debilitamiento de las centrales campesinas oficiales se ha ido presentando de forma gradual aunque ininterrumpida desde la década de los 70's. Desde entonces, el surgimiento de centrales campesinas "independientes" o ligadas a otras organizaciones políticas diferentes del PRI, aunado al desacelerado deterioro de las condiciones del agro, han debilitado el control corporativo y clientelar que se ha ejercido contra este sector, y que ha sido un lastre importante para contener el fortalecimiento de sus condiciones de vida.

La apertura económica, entonces, es tanto causa como efecto del des-

mantelamiento del sistema corporativo y debería ser, aunque no se ha presentado con la misma rapidez e intensidad, la supresión del sistema de partido único. La aplicación de políticas económicas bautizadas como "neoliberales", más allá de las etiquetas que se intenten aplicar, aún carecen de todos los mecanismos que son esenciales para garantizar el crecimiento y desarrollo económico del país. Los elementos positivos de la reforma económica han sido varios: disciplina en las finanzas públicas; reducción del aparato estatal; disminución de la regulación por parte del Estado de muchas áreas de la economía; apertura al comercio y la inversión con el exterior; y eliminación de barreras para que la iniciativa privada participe en actividades económicas antes reservadas al Estado.

Sin embargo, esta reforma ha estado limitada por la falta de una visión integral del desarrollo nacional, que se ha puesto de manifiesto en la falta de protección por parte del Estado, indispensable en sectores que, por su nivel de desarrollo tecnológico (industria textil, plásticos, juguetes), por la falta de reciprocidad con sus contrapartes en el exterior (algunos sectores agropecuarios, transporte de carga) o porque mantienen rezagos históricos en su nivel de capital, tanto humano como económico son incapaces no sólo de competir con el mercado mundial sino de crecer dentro del mismo mercado nacional. La reforma económica, entonces, debió hacerse acompañar necesariamente por una política industrial que surgiera del consenso de los participan-

tes y no dejarse a las libres fuerzas de un mercado globalizado que necesariamente terminaría con sectores importantes de la industria nacional. Por otra parte, la política social del régimen fue y ha sido más que insuficiente para tratar de dotar de un mínimo de bienestar y capital a los sectores más desprotegidos, y su fracaso ha impactado en todos los órdenes sociales, siendo el conflicto armado en Chiapas su expresión más violenta.

Entonces, para que la reforma económica funcione es indispensable generar los acuerdos necesarios entre los distintos agentes económicos: gobierno, iniciativa privada, y trabajadores del campo y las ciudades, que garanticen el consenso y aplicación de un modelo de desarrollo no para 6 años, sino para cuando menos el primer tercio del próximo milenio. Es aquí que la reforma del estado implica necesariamente el consenso sobre la economía que queremos para el país, y que en la medida de lo posible esté a salvo de virajes drásticos en sus bases generales, producto de cambios en la correlación de fuerzas que impere en México.

IV. REFORMA DEL ESTADO,

COMO VERTIENTE POLÍTICA

En México el debate sobre transición a la democracia, ha sido visto por muchos agentes como sinónimo o como el tema central de la llamada Reforma del Estado. Es necesario aclarar que la transición es un elemento indispensable

para la Reforma, pero que no agota, sino que por el contrario, es el inicio, la eclosión, del gran proceso de Reforma del Estado que requiere este país.

La transición a la democracia requirió el reconocimiento puntual por parte del gobierno, de que su trato debía ser con individuos, con ciudadanos y no con las corporaciones que él mismo, creó, mantuvo y controló por décadas. Para Acción Nacional la transición inició por supuesto con su propia formación, y a pesar de los retrocesos y obstáculos que se presentaron durante muchos años, este instituto político fue el único que en todo momento reivindicó la lucha electoral como elemento central de los cambios en la política y la economía que requería el país. Esto no significa que la transición la haya logrado sólo el PAN, y ni siquiera es fruto del trabajo de los partidos políticos únicamente. Los grandes avances, que los esfuerzos de múltiples fuerzas políticas y sociales lograron concretar en el campo de la democracia electoral, son producto de la actividad política de una amplia gama de actores, y reconocemos que las escisiones dentro de la propia clase priísta fueron un fenómeno que aceleró el proceso. La transición implicó el acuerdo sobre las reglas para el acceso al poder entre todas las fuerzas políticas, estos acuerdos fueron explícitos por parte de los partidos que aprobaron las reformas constitucionales y las leyes secundarias que nos permitieron contar con autoridades electorales imparciales, y fue implícito por todas aquellas fuerzas que participan de los procesos electorales.

No obstante, son muy escasas y demasiado recientes las elecciones que puedan ser calificadas como limpias en términos amplios, es decir, que se caractericen por la libertad de las fuerzas políticas para presentar sus programas de gobierno en igualdad de condiciones, que los órganos encargados de la organización y evaluación de las elecciones se comporten de manera imparcial en su trato con el gobierno y los partidos, que los ciudadanos puedan decidir de manera libre y sin mediar coacciones económicas o políticas el sentido de su voto y finalmente, que los votos cuenten y se cuenten. A pesar de ser reciente y aún insuficiente, sobre todo en el ámbito de las entidades federativas, el proceso de limpieza electoral ha permitido que la diversidad de posiciones políticas que conviven en la sociedad se reflejen de forma cada vez más nítida en los órganos de representación de la población, principalmente en las Cámaras del Congreso de la Unión. Sin lugar a dudas, este nuevo elemento en el escenario político del país no tiene una paternidad individual y por supuesto, los beneficiarios somos todos, por lo tanto, las transformaciones que de aquí en adelante se generen como parte del proceso de Reforma del Estado, tampoco tendrán una autoría única y no deberán ser generadoras de beneficios particulares y/o excluyentes.

Pero si la transición a la democracia es básicamente el acuerdo sobre las reglas para el acceso al poder, la Reforma del Estado en su vertiente política significa establecer las reglas

para el *ejercicio* del poder por parte de los órganos del Estado y sobre todo, los mecanismos con los que la sociedad ejercerá un *control* sobre el poder público. Hasta ahora los acuerdos tomados para la Reforma del Estado han sido tomados por las élites existentes, lo que evita riesgos de rupturas violentas entre los actores políticos, pero que también hace más lento y difícil el proceso. La transición ha podido convivir aún con elementos en los que se sustenta el sistema de partido único, como el corporativismo y la centralización de las decisiones económicas y políticas; sin embargo, los acuerdos necesarios para concluir la Reforma del Estado requieren como prerrequisito —antes de llegar a los acuerdos sustantivos para dar sentido al arreglo político-institucional que los mexicanos queremos para las próximas décadas—, que se establezca de manera clara que esos dos pilares deben desaparecer.

La supresión final de los métodos de control corporativo requiere, además de la libertad de sectores sociales para organizarse de acuerdo a las formas que consideren necesarias, la garantía de que el Estado va a respetar sus formas de organización, y de que el eventual apoyo que cualquier grupo o sector preste al gobierno como parte de una coalición de poder, se dé con base en el reconocimiento de la libertad y autonomía de las propias organizaciones y no en la cooptación o el control clientelar que utiliza los recursos del Estado. Aquí hay todavía un largo camino por recorrer: se deben reformar los métodos de registro de

sindicatos; las formas mediante las cuales el gobierno negocia los aumentos salariales; revisar la obligatoriedad de que la iniciativa privada esté organizada en cámaras únicas; la distribución de subsidios que el gobierno tiende a otorgar sólo a las organizaciones campesinas que le son aliadas. La lista es larga y se requiere de un esfuerzo de voluntad política para romper esas ligas. A pesar del debilitamiento del corporativismo, continúa siendo una práctica ampliamente utilizada y no sólo por el PRI sino por otras organizaciones políticas que forman parte de la izquierda institucional en el país.

El segundo prerrequisito para que la Reforma del Estado tenga éxito es el respeto irrestricto al sistema de organización político federal que consagra la Constitución Política. Muchos de los grandes problemas nacionales se han generado por la ineficiencia y corrupción que el excesivo centralismo han permitido. Obviamente el sistema de partido único, al monopolizar el poder político y la representación social, forzosamente requería la centralización de las decisiones en manos no sólo de un pequeño grupo, sino en un pequeño espacio geográfico.

Ahora bien, no debe confundirse descentralización o desconcentración con federalismo. Una vía fácil que en ocasiones ha tomado el régimen para señalar la vigencia del federalismo, es que ha otorgado cada vez más facultades administrativas a los estados y municipios. Sin embargo, el federalismo no significa *administrar* los recursos públicos o supervisar las decisiones políticas; el concepto de federalismo implica sobre todo tener la facultad de *decidir*

sobre el origen y finalidad de los recursos, así como sobre la organización social y política de las entidades. El pacto federal en nuestro país ha sido una farsa, principalmente porque el proceso se extendió del centro a los estados, y no fue el proceso natural de una federación que implica la decisión política de las entidades de renunciar a ciertos derechos para otorgarlos al centro. Esta limitación de origen impidió el desarrollo y consolidación de un verdadero sistema federal, donde la federación sólo tiene facultades para lo que los estados explícitamente le otorgan, sino que en nuestro caso los estados sólo pueden hacer lo poco que la federación les permite.

Para tener éxito, la Reforma del Estado requiere del federalismo, por varias razones. En primer lugar, necesitamos lograr los mayores consensos posibles para reformar las instituciones que nos permitan alcanzar ese nuevo pacto Estado-sociedad que México necesita para el siglo XXI. Estos consensos para ser exitosos y duraderos, deben reconocer y adoptar la enorme diversidad social y cultural que convive en el territorio nacional. El señalamiento de que existen varios Méxicos dentro del territorio, debe dejar de ser un señalamiento retórico, para convertirse en el reconocimiento por parte de las autoridades de que sólo la participación de estos actores puede definir el rumbo del país. Por otra parte, el verdadero federalismo permitirá reducir el nivel de tensión y conflicto político que se genera en la actualidad. Con el sistema de partido único que de manera real comenzó a desvanecerse en 1989 no existía posibilidad de que

la clase política compartiera con otras fuerzas el poder público. Así, la lucha política se convirtió en la lucha por el todo, identificada con la Presidencia de la República, o nada. No existían posibilidades de incluir la participación de otras fuerzas políticas porque en las entidades no se ejercía verdaderamente el poder, sino mediante las directrices del centro. En la medida en que se reduce el control sobre los estados es posible abrir los cauces de participación y cogobierno a los demás partidos, sin elevar el nivel de confrontación política porque no está en juego la máxima instancia de decisión que es el Poder Ejecutivo Federal. Finalmente la Reforma del Estado requiere del federalismo porque éste es la mejor forma de administrar el desarrollo económico. La antigua tesis de que sólo un gobierno central fuerte puede garantizar un desarrollo armónico de la federación compensando las desigualdades territoriales ha resultado ser completamente equivocada. Sin la participación de las regiones es prácticamente imposible identificar las potencialidades de las mismas y sobre todo no se puede lograr su inclusión en el gran proyecto de desarrollo que requiere el país.

V. CONCLUSIÓN

Si en México deseamos modificar las estructuras estatales que consideramos no han respondido a las necesidades de este país, debemos continuar este proceso de forma consciente y con guías claras. Nadie debe engañarse suponiendo que el proceso es lineal y rápido; por el contrario, está siendo un proceso de avances y retrocesos y sobre todo es y será un proceso gradual.

Pero también requerimos bases mínimas para garantizar el éxito de la Reforma del Estado, dos de éstos se trataron en este ensayo —fin del sistema corporativo y federalismo— y son elementos de tipo estructural. El tercero, podemos afirmar con cierto nivel de certeza, que llegó para quedarse y es la limpieza en la contienda electoral. Finalmente, el cuarto es un elemento de coyuntura pero esencial para que la Reforma continúe: la solución al conflicto armado en el estado de Chiapas. Este problema es reflejo de las peores consecuencias que el autoritarismo y la centralización provocaron en el país, y es por lo mismo, el principal problema a resolver en el corto plazo.