

REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

GUILLERMO FLORES VELASCO*

La transición democrática es en su concepción general el pacto entre las élites del poder y las oposiciones para el cambio de la naturaleza del régimen. En nuestro país implica tornarla de autoritaria en democrática, significa la renuncia a la vía violenta y la reafirmación de que las nuevas normas a las que aspiramos se procesen por la reforma a las leyes existentes y por los procedimientos que contemplan las mismas.

Una reforma del Estado en profundidad es en realidad un cambio radical en el ejercicio del poder y en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por ello, la transición es compleja y podrá realizarse sólo si partimos de reconocer que las élites del poder están convencidas del desgaste de las instituciones y de su ejercicio del poder, si podemos ver que en ellas existe voluntad para el cambio, si podemos encontrar en sus planteamientos los puntos de coincidencia y si podemos reconocer mutuamente como interlocutores válidos de la reforma del Estado.

La reforma del Estado, en el México actual, no se puede imaginar aleja-

da de la concepción de la transición pacífica, puesto que nos proponemos no sólo revisar los contenidos de las reformas a las instituciones del Estado, cambiar las relaciones entre éste y la sociedad, las relaciones entre los poderes del Estado y las nuevas normas que regularán dichas relaciones, sino también resolver el método para alcanzar los acuerdos para procesar los cambios.

Estamos viviendo plenamente en el ambiente de la transición. Es una gran coyuntura histórica que nos permite la demolición pacífica de un régimen y nos ofrece la oportunidad de construir una nueva República. Esta transición mexicana es original porque a diferencia de las cuatro grandes coyunturas en la historia desde el México precolombino –que culminaron en la colonización, la Independencia nacional, la reforma del siglo XIX y la Revolución Mexicana de 1910-1917–, por primera vez el régimen establecido está en posibilidad de no ser aplastado por el bando opositor y por la vía del diálogo lograr grandes acuerdos. La respon-

* Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

sabilidad histórica del momento es inmensa. Los actores políticos deben conducirse a la altura de nuestra historia. México así lo necesita y merece.

El proyecto nacional de la reforma del Estado es en esencia un proyecto de largo aliento para alcanzar la democracia, la paz, la justicia, el bienestar, el desarrollo social y la modernización del país en la estabilidad y la gobernabilidad. Los escenarios de la transición, sus espacios de negociación y las agendas, son múltiples y variados, por ello deben abordarse con una visión global y una gran flexibilidad para sortear las dificultades del tránsito. La transición es un proceso condicionado a la incertidumbre; su desarrollo y desenlace dependen de múltiples actores. Cada uno de ellos participa con su visión de nación, intereses, aspiraciones, de la correlación de fuerzas, resistencias al cambio y de otros factores muchas veces ajenos a los actores. Es el resultado de innumerables reflexiones, propuestas, debates, negociaciones y acuerdos sobre los temas de la vida económica, política y social del país. Es en todo caso un proceso social que se realiza gracias al trabajo de los actores políticos para crear los instrumentos y las estrategias que hacen posible concretar los acuerdos que impulsan la transformación democrática de la República.

La transición se construye en la diversidad, con la contribución de instituciones del propio Estado y de ciudadanos preocupados por lograr el cambio democrático por la vía del acuerdo pacífico pactado.

El diálogo es un ejercicio nuevo en la política mexicana, que día a día gana terreno; es el fin y el medio de la normalidad democrática; es la forma de hacer valer la razón sobre la fuerza y vencer las naturales resistencias al cambio. Seguramente el diálogo, y el consenso como uno de sus productos, se perfeccionará y será fórmula cotidiana para destrabar conflictos.

La reforma integral del Estado demandará voluntad y responsabilidad política de todos los actores para comprometerse en la construcción de acuerdos en torno de la gran reforma que México necesita, ya que debemos alejar también el riesgo presente de la intolerancia, el autoritarismo y la violencia social.

La transición a la democracia en México avanza por un largo y complejo proceso. Es sin duda un tránsito singular que tendrá como resultado el cambio de un régimen básicamente autoritario a otro consensual, es decir democrático. Es en este espacio, precisamente, donde se inscriben las negociaciones que culminaron en la instalación de una mesa central, la aprobación de una agenda general, la firma de los acuerdos de la reforma electoral y del Distrito Federal en el Congreso y la realización de las elecciones federales de 1997. La búsqueda del acuerdo para la reforma electoral y la realización –con normas aceptadas por todos– de las elecciones del pasado 6 de julio son pruebas irrefutables de la eficacia del diálogo, que puso en el centro de la discusión posiciones respecto a temas de una agenda acorda-

da entre las partes; y son esperanza de triunfo de la transición pacífica y pactada. Avances esperanzadores que dejen abiertos espacios emergentes para la negociación de un nuevo "pacto social".

La transición democrática presupone el proceso de comprometerse a conquistar por la vía electoral el apoyo de los ciudadanos; y desde los espacios de poder que se vayan conquistando dentro del marco de la ley, proponerse el cambio de las normas y políticas públicas; presupone también que los acuerdos que tomen los actores deberán tener su traducción legal, como ya lo observamos en las conclusiones en materia electoral y del Distrito Federal que se materializaron en reformas constitucionales y reglamentarias. La transición democrática será de sólida construcción si se funda en la ley y en la fortaleza de nuestras instituciones no para preservarlas, sino para transformarlas en el sentido y ritmo que demandan los mexicanos. Esto de ninguna manera significa la renuncia a la movilización y a la participación ciudadana, más bien la reafirma y la orienta, la impulsa y potencia la transformación.

La transición es sucesión de hechos y mezcla intensa de propuestas y contrapropuestas, coincidencias y discrepancias, negociación y rompimiento, protagonismo y anónimas participaciones, información y consultas, pasión y sentimientos, acuerdos parciales, firmas y compromisos. Vocación alternativa de discusión y voluntad para converger, voluntad y empeño de la lucha de hombres y mujeres por un

México democrático. La transición se expresa en planteamientos, pronunciamientos, llamamientos y movilizaciones de los partidos y de la sociedad sintetizados en agendas que reflejan sus visiones, que le dan contenido y son palancas para influir en el curso de las reformas.

La agenda de la reforma del Estado nos plantea el reto de una acción colectiva, de un propósito social, lo que quiere la sociedad, lo que desea la mayoría de los ciudadanos, la reforma de las instituciones del Estado que proponen los partidos para toda la sociedad, no sólo para sus militantes; es una comprometida disposición para el diálogo y el debate en donde la búsqueda de coincidencias es el piso para continuar avanzando y los disensos son los posibles escenarios futuros del acuerdo.

En este tiempo mexicano, el gran reto es el diseño de una agenda que mire de frente a las necesidades del país para el próximo siglo; que sea crisol de propósitos renovadores; espacio plural de diálogo y tolerancia; alternativa de los poderes públicos y los partidos para cambiar las condiciones adversas al tránsito pacífico, para hacer realidad los propósitos democráticos de la sociedad y someterla a ésta para su consideración, valoración, enriquecimiento y lograr el más amplio consenso social.

Es imperativo pasar de los planteamientos generales y abstractos a formulaciones más precisas sobre las instituciones, las políticas y programas del Estado democrático que nos proponemos. Se pueden construir las ca-

racterísticas del nuevo Estado mexicano si las distintas posiciones se reconocen en la síntesis y no en la exclusión, si encuentran un punto común en el que se acerquen las posiciones y reconozcan que la transición pacífica e institucional es la vía para lograr la reforma del Estado acordada por todos los actores.

Podemos valorar los activos y pasivos reales de la transición mexicana si observamos el proceso desde una visión de conjunto y una óptica desprovista de los intereses de coyuntura, despojada de la pasión y el impacto del momento; con una reflexión serena y objetiva de lo avanzado, apreciando en toda su dimensión la importancia del diálogo como la vía más eficaz para la solución pacífica de las controversias y la concreción de acuerdos. Entender la visión general que los actores tienen de la realidad mexicana y sus propuestas programáticas para transformar nuestras instituciones; valorar la jerarquización que dan a los problemas y los ritmos para atenderlos y a partir de estas concepciones resaltar las coincidencias y enfocar las diferencias. Justipreciar el intenso debate que se da en el seno de los partidos en torno a su táctica general, como reflejo de la necesidad de los cambios que demanda la sociedad.

Observar con claridad las diferencias no sólo de matiz respecto a los temas de las agendas, de los ritmos, de los espacios para procesar las transformaciones estructurales de la sociedad y de la definición de quiénes son los interlocutores válidos para procesarlas;

dimensionar también los temperamentos, las desconfianzas, los intereses y tácticas electorales de los actores institucionales, que al ser expresados en los momentos estelares de la transición mexicana, sin ninguna duda se mezclan con un gran propósito reformador.

Más allá de las concepciones que sobre la reforma del Estado tienen los actores, pensamos que debemos partir de la situación nacional e internacional que observamos, del análisis y de la comparación de sus propuestas para buscar en la conciliación la mejor opción para lograr los acuerdos y la certidumbre que requieren estos tiempos convulsos. Perderse en planteamientos particulares o coyunturales alejados de las necesidades estructurales del cambio para hacer posible la reforma del Estado es un lamentable error, con el agravante de que de todos modos mucha de la actividad política cotidiana está inmersa en una anticipada campaña política electoral, pues debates sobre temas de la agenda política se transforman en definiciones donde se trata de ganar la simpatía de los electores.

Son diversos los temas de la transición que han estado en el debate en los últimos años: el modelo económico y las alternativas a la crisis económica y sus costos sociales, el conflicto de Chiapas y su relación con la paz y los derechos de los pueblos indios, la reforma del Poder Judicial, la seguridad pública, la democratización del Distrito Federal, la reforma electoral y de manera general la negociación de

la agenda misma de la reforma del Estado.

Aunque pareciera a primera vista que seguimos anclados en los mismos problemas, no ayuda en interés de la verdad decir que nada se ha resuelto, ni tampoco que por diversas razones se considere que se ha avanzado mucho o que por las dificultades que se presentan no hay condiciones para continuar.

La verdad es que en algunos temas hemos avanzado más, como los de la reforma electoral y la democratización del Distrito Federal; en otros se avanzó sin el consenso de todas las fuerzas, como fue el caso de la reforma del Poder Judicial; en otros se han tenido avances combinados con retrocesos y estancamientos, como el conflicto de Chiapas; y en otros como la política económica, ésta se ha implementado aun en contra de la abierta oposición del PRD y sólo a partir de unos cuantos meses se vislumbran posibilidades de avanzar en acuerdos, forzados también por la nueva correlación en la Cámara de Diputados.

La reforma electoral de 1996 es una reforma trascendental porque retoma más del noventa por ciento de las propuestas de los partidos de oposición y de las organizaciones ciudadanas, porque es la más significativa de las sucesivas reformas desde 1977 y porque es el hecho más contundente para posicionarnos en el rumbo de la transición democrática, como quedó demostrado en las elecciones de 1997, ya que se cambiaron las condiciones para realizar elecciones más equitati-

vas y se establecieron reglas más justas para estructurar la representación popular en el Congreso de la Unión.

Además, esta reforma permite incorporar aspiraciones reivindicatorias y programáticas de la sociedad, abre la posibilidad de arribar a nuevos acuerdos democráticos y, lo más importante, cumple una vieja demanda social de hacer elecciones legales, equitativas, imparciales, legítimas y verdaderas.

Con la reforma se redujeron al mínimo las impugnaciones contra los órganos electorales, el padrón electoral, la legalidad y legitimidad de las elecciones y hay avances importantes en materia de justicia electoral. Se están generando condiciones para una nueva cultura democrática en la sociedad en el respeto a la legalidad, al sufragio popular y al generar la confianza en las instituciones y en los procesos electorales.

El nuevo diseño institucional de la representación popular y las nuevas condiciones de equidad y justicia electoral posibilitan la alternancia, nuevos equilibrios democráticos y contrapesos al poder. Las garantías a los ciudadanos de optar y decidir sobre diversas ofertas políticas y la posibilidad real de que la pluralidad de la sociedad mexicana pueda expresarse en el poder, crean mejores condiciones para dirimir los conflictos y garantizar así el objetivo de la democracia.

El reconocimiento de los avances y potencialidades de las reformas no debe nublar nuestra razón para, por una parte, denunciar por la vía jurisdiccional violaciones a la ley y por otra,

continuar planteando en la mesa del debate nacional los temas pendientes o insuficientemente resueltos.

Las normas constitucionales y reglamentarias esperan reformas a temas como la ampliación de los derechos ciudadanos, los derechos de asociación, el uso de los colores patrios, la democracia participativa, los medios de comunicación tanto en su aspecto más general –de los derechos del Estado, concesionarios y usuarios– como para incorporar la equidad en los procesos electorales y vigilar el cumplimiento de las reformas al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que disponen reformas en las entidades federativas.

El desafío de hoy es renovar el compromiso, avanzando en los temas que fueron materia de los acuerdos iniciales, tanto en la mesa central como en el Congreso. Impulsar consensos sustanciales para la reforma integral de las instituciones del país que se plasmen en una nueva Constitución Política que permita a los mexicanos convivir en la paz, la libertad y la justicia con un desarrollo económico sustentado en la equidad y en la salvaguarda de nuestra soberanía nacional.

Después de las elecciones del 6 de julio, en la transición se presentan nuevas condiciones y diversos escenarios. El peor enemigo que tenemos es el tiempo –si queremos avanzar en reformas durante el sexenio del presidente Zedillo–, pues se tiene escasamente un año para que la negociación y desahogo de la agenda de la reforma del Estado no se empate con las campa-

ñas electorales federales del 2000, que necesariamente llevarán a los partidos a la confrontación por ganar el voto ciudadano. La nueva correlación nacional en la Cámara de Diputados, en el Senado, en los congresos locales, gubernaturas y ayuntamientos ofrece también escenarios contradictorios que por una parte invitan a la confrontación por ganar el liderazgo, pero al mismo tiempo obligan al acuerdo para obtener la gobernabilidad. Empezar las acciones indispensables para la transición demanda a los partidos su fortalecimiento programático y estructural, a los gobiernos mayor capacidad de respuesta en la gestión pública y a los órganos legislativos mayor eficacia para procesar el cambio.

La reforma del Estado debe partir de que se encuentran en contradicción distintas formas de ver la realidad nacional y la situación internacional, diferentes propuestas de cambio de las instituciones y distintas visiones del proyecto nacional.

Por lo anterior, no está de más proponerse revisar la situación internacional y compararla con la existente hace diez años o, mejor aún, de la prevaeciente en 1982. Encontramos grandes diferencias, no sólo cambios cuantitativos sino estructurales, en la política y economía mundial: la desaparición de la confrontación entre las grandes superpotencias, el fin de la guerra fría, el cambio de la naturaleza del sistema político en los países socialistas de la Unión Soviética y la Europa del este; la conformación contradictoria de tres grandes bloques económi-

cos en un mundo de economía abierta, global y hegemónica y en el caso particular de Europa, con grandes avances en la unificación política; la pérdida de liderazgo, de iniciativa y protagonismo de los países llamados del tercer mundo, no alineados, del bloque sur o grupo de los 77; la derrota en los intentos por un nuevo orden económico y financiero internacional y el fracaso de políticas de defensa de los precios de las materias primas; el avance de los valores de la democracia de Occidente al mundo entero y su maduración en procesos de transición democrática, en particular en América Latina; el desplome de los precios de las materias primas y la revalorización de los productos manufacturados sobre todo los de alta tecnología; del nuevo dinamismo económico y creciente protagonismo político de los países del sudeste asiático llamados “los tigres del Pacífico”; la interdependencia comercial, financiera y tecnológica entre todos los países y bloques; y los avances espectaculares en la informática y las telecomunicaciones.

Son cambios significativos que se nos presentan, que tenemos que reconocer y valorar, ya que es en este entorno objetivo en el que se inserta nuestra nación y a partir del cual debemos proyectar nuestra incidencia en el escenario mundial, aprovechar las oportunidades para nuestro desarrollo nacional evitar los embates de la competencia y la especulación y naturalmente incidir en cambios para un orden internacional más justo.

Este nuevo entorno internacional debe ser motivo de reflexión por parte de todos los partidos, las organizaciones sociales y la sociedad entera, si nuestro país desea irrumpir en el siglo XXI como una nación moderna, democrática, con un desarrollo económico sostenido y con la posibilidad de garantizar justicia social para todos.

También debemos revisar nuestra realidad nacional pues, insistimos, la reforma del Estado tiene que ver con visiones de largo plazo, con transformaciones de las estructuras políticas, económicas y sociales. Dichas transformaciones no se pueden impulsar al margen de la realidad, ni de las disposiciones subjetivas de cambio en nuestra sociedad.

Los cambios en nuestro país en los últimos quince años no pueden ser menos significativos. En lo político podemos observar la declinación acelerada del partido oficial y casi único, la pérdida de su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el surgimiento de una pluralidad paulatina en el Senado de la República a partir de 1988; gobiernos de oposición en entidades federativas -desde 1989 en Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal- y en las principales ciudades del país y en un creciente número de municipios con una progresiva pluralidad en los ayuntamientos; entidades con gobiernos divididos donde el Congreso no corresponde al partido que gobierna y nuevos equilibrios en la mayoría de las legislaturas de los estados.

El fin del sistema del partido casi único se acelera por una esclerosis que le produce incapacidad al sistema para mantener el crecimiento económico, la estabilidad política y la paz social. Es lento para procesar la reforma política que asegure niveles de normalidad democrática a la altura de los vigentes en todo el mundo y es impotente para generar nuevos consensos sociales. La crisis del PRI radica en su pérdida de olfato y en la indefinición para formular un programa político para los nuevos tiempos, para su democracia interna, la selección de sus candidatos, la promoción de sus liderazgos y para crear una nueva relación con las instituciones del Estado y la sociedad.

En contrapartida observamos el impresionante fortalecimiento de los partidos de oposición: el PAN pasa de ser un partido minoritario a ser la segunda fuerza electoral en el ámbito nacional, muy cerca del PRI, gobernando poco menos del cuarenta por ciento de los mexicanos; es segunda fuerza en el Senado, tercera en la Cámara de Diputados, segunda en más de la mitad en los estados y es gobierno en la mayoría de las ciudades más importantes del país.

En los últimos tres lustros el proceso de confluencias y decantación de las fuerzas políticas es impresionante; vemos aparecer al PSUM, PMS, PFCRN, PT, PVEM, PDM, PCD y observar el nacimiento de una fuerza emergente –el PRD– que en menos de ocho años se ha convertido en la tercera fuerza electoral del país, la segunda en la Cámara de Diputados y que a partir de

diciembre de este año es gobierno en el Distrito Federal. También han desaparecido algunas organizaciones y partidos. En síntesis, hemos sido testigos del proceso de conformación y surgimiento de un nuevo sistema de partidos que todavía no alcanza a consolidarse ni estabilizarse.

Este proceso de transición no podría entenderse si lo aislamos de la gran ruptura del sistema en 1987. Paralelamente a las sucesivas reformas al sistema electoral y de representación, se produce el agotamiento del modelo económico del “desarrollo estabilizador” y se imponen profundas reformas en materia económica desde 1982, sin reconocer el deterioro brutal de las condiciones de vida de las clases medias y de los sectores más desprotegidos. En la emergencia surgen nuevos actores en las organizaciones de la sociedad que actúan dentro y fuera del marco del corporativismo; los medios de comunicación se hacen más críticos y la presión internacional se intensifica desde los organismos económicos para democratizar al país.

A partir de 1982 hemos observado grandes cambios, pero se trata sobre todo de la implementación de una profunda reforma que pretende corregir los evidentes rezagos estructurales que se empiezan a manifestar desde mediados de los años sesenta y que Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo no habían podido contener; problemas en la producción y productividad de las actividades agropecuarias, agroindustriales, manufactureras y de servicios, desorden en las finanzas pú-

blicas –déficit financiado con deuda pública interna y externa, dependencia de la renta petrolera, inflación incontrolada, devaluaciones, desequilibrios y rezagos en los precios, sobre todo de los productos del campo, política tributaria desproporcionada e inequitativa–, crecientes desequilibrios en nuestra relación comercial y financiera con el mundo, sobre todo con Estados Unidos, decremento en los niveles de bienestar de las clases medias, de los obreros y de los campesinos, acelerado centralismo que provoca graves distorsiones en nuestro desarrollo urbano y regional, indefiniciones en política poblacional, sobre todo en la tasa de crecimiento y en los flujos migratorios, creciente dependencia tecnológica, etcétera; en síntesis, el agotamiento de un modelo y la incapacidad de generar una alternativa, impacta negativamente en los niveles económicos y sociales de la mayoría de la población.

En el último cuarto de siglo el sistema político mexicano ha vivido un conjunto de cambios que han transformado su naturaleza, su carácter, sus reglas y su forma de operación. La cultura política de México ha transitado de un sistema basado en la hegemonía de un solo partido a otro en que la pluralidad irrumpe en forma gradual a través de la competencia electoral y la alternancia en los cargos públicos de elección popular.

La reforma económica iniciada por Miguel de la Madrid y continuada consistentemente por los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, bajo la doctrina del neoliberalismo y la eco-

nomía global, logró ganar terreno porque propuso e inició el llamado cambio estructural: el relativo equilibrio de las finanzas públicas, la privatización de las empresas públicas, el fin del Estado benefactor, la reorientación del gasto social, la reestructuración del sistema bancario, el papel de la iniciativa privada, la deuda externa, la desregulación de los aranceles, la economía abierta al extranjero, la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

El paso obligado de una economía cerrada y protegida a una economía abierta y de libre comercio sustentada en las fuerzas del mercado y sometida a un impresionante proceso de globalización tecnológica y comercial, produjo reacomodos y turbulencias que sacudieron los cimientos del sistema político presidencialista que por más de cinco décadas garantizó estabilidad, desarrollo y gobernabilidad.

Sin embargo, esos gobiernos se desentienden de los costos sociales y sus consecuencias políticas y se resisten a las demandas de una sociedad irritada por la crisis económica. “Los bajos resultados de la reforma económica –asegura Héctor Aguilar Camín– acabaron de nutrir así los cambios en la dimensión política, acabaron de llevar al primer plano de las exigencias nacionales la implantación de un sistema democrático que controle al gobierno, proteja a la sociedad de sus equivocaciones inconsultas y le dé instrumentos para cambiar de gobernantes y de partido gobernante cuando sus errores así lo ameriten”.

Estos son los cambios estructurales que nuestro país ha vivido en el ámbito nacional e internacional, que todos los actores podemos reconocer como hechos objetivos, independientemente del matiz, profundidad, responsabilidad y causalidad y que insistimos deben tomarse en cuenta para el proyecto nacional que acordaremos los actores.

1994 es un año crucial en la historia de la transición mexicana. El levantamiento armado del EZLN desencadena una crisis en la campaña presidencial del PRI y un cambio de la actitud del gobierno frente a planteamientos del PRD en materia de reforma electoral. El homicidio de Luis Donaldo Colosio conmociona al país y profundiza las graves contradicciones del partido del gobierno. Es en este contexto que se inscribe un acuerdo sin precedentes entre los candidatos a la Presidencia de la República y se promulga la reforma política que ciudadaniza a los órganos electorales, crea mejores condiciones para la competencia y por primera vez hace posible un debate televisado entre los candidatos presidenciales de los tres partidos más importantes del país. Las elecciones del 21 de agosto del 94 fueron más imparciales pero siguieron siendo inequitativas. No olvidemos que en el mismo año de 1994 otros acontecimientos estremecieron al país: en el mes de septiembre fue asesinado el licenciado José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del CEN del PRI y virtual coordinador del grupo parlamentario en la cámara baja. El 21 de diciembre se

desata una nueva crisis económica que no sólo golpea a las familias, a los trabajadores y a los más pobres del país, sino al gobierno y a las grandes y medianas empresas. Se pone en evidencia al modelo y a sus operadores, pero también es una llamada de atención al gobierno para que convoque al diálogo y la negociación.

La transición mexicana en los últimos cuatro años ha transcurrido por varias fases: los acercamientos al finalizar el sexenio de Salinas y los acercamientos entre los partidos y el Ejecutivo federal propiciados por el doctor Ernesto Zedillo a inicio de su periodo; la suscripción del Acuerdo Político Nacional en enero de 1995; el establecimiento de la mesa central y la definición de la agenda de la reforma del Estado –entre mayo y diciembre de 1995–; la suscripción de los acuerdos sobre las conclusiones de la reforma político electoral y de la reforma política del Distrito Federal y la aprobación de las reformas constitucionales –entre julio/agosto de 1996–; el relativo estancamiento durante 1997 por el proceso electoral federal; y el surgimiento de una nueva correlación nacional después del 6 de julio.

Conviene destacar para reencauzar la transición, los avances logrados en las negociaciones de la agenda para la Reforma del Estado, la metodología, los espacios de negociación y los interlocutores reconocidos. Sobre la agenda de la reforma del Estado los acuerdos sintéticamente son:

El 17 de enero de 1995 los partidos políticos, y como testigo de honor

el Presidente, firman en los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional “promover a la brevedad el inicio del diálogo democrático nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, animados por un genuino espíritu de consenso. El propósito de la reforma será profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones, los partidos políticos y la sociedad civil. El paso más urgente es la reforma electoral...”

En mayo de 1995 y ratificado el 27 de noviembre en la mesa central para la reforma del Estado, se acuerda una Agenda para la discusión de la Reforma del Estado, para abordar la reforma de los poderes públicos y nueve instancias para tratar:

- a) Reforma electoral;
- b) Fortalecimiento del Poder Legislativo;
- c) Procuración e impartición de justicia;
- d) Impulso al federalismo;
- e) Reforma política del Distrito Federal;
- f) Derechos indígenas;
- g) Comunicación social;
- h) Participación ciudadana; y
- i) Atención a problemas de coyuntura.

En el análisis de la reforma de los poderes públicos, la mesa central pro-

pondría al Ejecutivo la discusión de temas relacionados con la Administración Pública Federal. La mesa central determinaría las modalidades para recoger los planteamientos del EZLN, con el apoyo de la COCOPA, en torno a la reforma del Estado.

El 14 de diciembre de 1995, el Congreso de la Unión acordó por consenso abordar por medio de una Comisión Plural del mismo, el desahogo de la siguiente agenda de reforma del Estado:

- a) Equilibrio de poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo;
- b) Nuevo federalismo;
- c) Derechos indígenas y regiones étnicas;
- d) Seguridad y justicia;
- e) Nueva relación del gobierno con la sociedad;
- f) Medios de comunicación; y
- g) Planeación democrática para el desarrollo.

En los compromisos finales que asumen los participantes en el proceso de diálogo sobre la reforma electoral el 25 de julio de 1996, en el punto 5 se señala que se “iniciará de inmediato la negociación para continuar con la reforma del Estado alrededor de los temas: fortalecimiento del Poder Legislativo, medios de comunicación y federalismo.” Y se agrega: “El compromiso es elaborar las iniciativas correspondientes antes del inicio de las campañas electorales de 1997.”

Entre septiembre y noviembre de 1997 –aunque no existe un acuerdo colectivo– los encuentros bilaterales entre partidos y de éstos con el Ejecutivo ratifican la voluntad de continuar con la agenda de la reforma del Estado, con la novedad de que existe la propuesta del Ejecutivo de abordar las políticas económicas de Estado.

En realidad, el 14 de diciembre de 1995 el Congreso de la Unión institucionalizó el proceso, tanto en las agendas como en los espacios de negociación, porque los legisladores reconocieron la mesa central como espacio legítimo de negociación y acuerdo y ratificaron sus propias atribuciones y voluntad, que la Constitución les confiere, para dotar a los mexicanos del marco que demanda la reforma del Estado.

Las agendas y los espacios para su desahogo, acordadas en Gobernación y en el Congreso, no son diferentes ni contradictorias, más bien el acuerdo del Congreso es la solución de la controversia entre la mesa central y el Congreso y las aparentemente diferentes agendas son en realidad la misma discutida en espacios complementarios. También en los acuerdos de Gobernación y del Congreso, aparentemente se habla de incluir a interlocutores distintos –además de los partidos, los legisladores y Gobernación– pero, nuevamente insisto, se trata del mismo acuerdo procesado en espacios complementarios.

En el debate de finales de 1995 sobre cuál era el mejor espacio para procesar inicialmente los temas de la

agenda –porque nadie dudaba que para culminar el proceso necesariamente los acuerdos se debían someter a la consideración del Congreso–, se afirmaba con razón que la mesa central ofrecía el escenario para negociar en términos paritarios con los partidos y se encontraba el Ejecutivo federal para acordar directamente, pero ofrecía la desventaja de que marginaba al Poder Legislativo, aunque se decía que las conclusiones se someterían a su consideración. El debate en el Congreso ofrecía la ventaja de que en los hechos se rescataba su soberanía, pero tenía el inconveniente de una correlación desfavorable y la tentación del mayoriteo del PRI.

Tanto en el debate del 95 como en el reeditado debate de fines del 97, otra vez sobre los temas de la reforma del Estado, los interlocutores y los espacios, el centro de la discusión es: ¿cuál es el espacio que garantiza arribar al acuerdo por la vía del consenso? Yo sigo pensando que la solución mixta –es decir una mesa central con la inclusión de los coordinadores parlamentarios– que se encontró sigue siendo válida, porque independientemente de quien tenga la mayoría en la Cámara de Diputados, el acuerdo se logra en el consenso no en el mayoriteo y, como antes, si se desean cambios constitucionales debemos convencer al Ejecutivo federal y al PRI, porque ellos siguen siendo mayoría en el Senado y mayoría en la mayor parte de los congresos de los estados de la República.

Si hoy, como al inicio del sexenio del doctor Zedillo, todos los actores no

manifiestan con hechos su voluntad de reconocerse como interlocutores, hacer a un lado las desconfianzas y emprender las negociaciones en el espíritu del consenso, los avances en el mejor de los casos serán menores y en un ambiente accidentado.

Podríamos avanzar abordando el contenido de la agenda, partiendo de la acordada en Gobernación y en el Congreso, si ratifican todos los actores de hoy los acuerdos de fines del 95, sin perder el tiempo en pretender discutir nuevos temas de la agenda, nuevos espacios y nuevos interlocutores; separando la discusión trascendente de la reforma del Estado de los temas de la agenda legislativa y política, porque es claro que ambas discusiones tienen naturaleza distinta. Es claro que cualquiera de los actores ya sentados pueden hacer propuestas para incluir otros temas y también entre todos acordar los ritmos, las jerarquías y los tiempos para procesarlas. Es evidente que las "prendas", los reproches sobre la falta de voluntad y los condicionamientos para el diálogo, lo único que logran es retrasar la negociación y le hacen el juego a los enemigos de la transición.

Recordemos cómo a partir de los pronunciamientos explícitos fundamentales de los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", se logró detonar las negociaciones sobre los temas y contenidos de la agenda de la reforma del Estado y de las reformas aprobadas por el Congreso; y no olvidemos que en su esencia los compromisos en torno a la reforma electoral y del Distrito Federal fueron cumplidos por los partidos y por el gobierno. En

ese sentido es válido acreditar el significado político del voto del PRI en el Congreso y en las instancias de negociación.

La nueva coyuntura generada después del 6 de julio produce el surgimiento de nuevos temas del debate político, el replanteamiento de prioridades y crea escenarios inéditos de la agenda legislativa en el Congreso de la Unión y en los congresos locales en las entidades federativas. Pero la agenda de la reforma del Estado en lo fundamental no ha cambiado; quizá ahora podamos en todo caso continuar con las reformas que sean trascendentes y que por su mismo impacto, le impriman un efecto multiplicador a la transición. Ellas pueden ser las reformas a los medios de comunicación, al federalismo y al Poder Legislativo.

Hemos dejado de ser el país de un solo partido en el poder, con oposiciones débiles y transitamos a un verdadero sistema de partidos que exigirá a éstos una auténtica representación ciudadana, congruencia entre sus propuestas de campaña y las acciones de gobierno, eficacia en el ejercicio gubernamental, capacidad de diálogo y concertación con la sociedad, honestidad permanente, liderazgo genuino y moderno, proscribiendo el populismo y la demagogia en la búsqueda y en el ejercicio del poder.

El proyecto programático que requiere la reforma del Estado mexicano tiene que elaborarse a partir de políticas públicas responsables, reconociendo nuestro pasado histórico, nuestra ubicación en el escenario mundial y reconstituyendo la autoestima del mexicano.

Los actores políticos no debemos equivocarnos en esta gran coyuntura histórica; las instituciones del Estado requieren un cambio urgente, pero este cambio debe ser pactado o se tornará más convulso, complejo y se corre el riesgo de que sea violento. La naturaleza del cambio pacífico la están determinando múltiples factores, nacionales e internacionales, pero sin duda es determinante el relativo equilibrio en la correlación de las fuerzas de los actores expresada ahora –y muy previsiblemente más o menos la misma durante los próximos años–; esta correlación de las fuerzas no permite la opción para nadie de imponer su proyecto al otro; esta correlación de las fuerzas no se resolverá en el desgaste de la élite del poder, ni tampoco en el desgaste de las oposiciones; se resolverá en el acuerdo de las fuerzas dispuestas al acuerdo y quedará rebasada la o las fuerzas que se excluyan de él.

El pacto implicará no graciosas concesiones, sino el reconocimiento consciente de las propuestas de nuestros adversarios y al mismo tiempo el reconocimiento también consciente de propuestas nuestras por el adversario, es decir, la elaboración de nuevas propuestas que son de todos los interlocutores. Este planteamiento deberá pasar de la retórica al ejercicio real de las potencialidades de una negociación que avanza en la síntesis de las visiones de los actores.

El nuevo proyecto nacional surgiría de considerar nuestras debilidades y fortalezas, si es capaz de concitar el más amplio consenso social para fortalecer el desarrollo de nuestra econo-

mía, la agricultura, la industria, el comercio, la educación, la ciencia y la tecnología, el turismo, etc. Se trata de volver a integrar a nuestra patria en su pluralismo étnico, social, cultural y económico, promoviendo el desarrollo regional en un renovado y auténtico federalismo. Lograr que los derechos individuales y sociales estén garantizados y sean realmente exigibles.

Hacer realidad el equilibrio y separación efectiva de poderes. México necesita urgentemente un ejercicio honesto del poder y garantizar la igualdad de todos ante la ley. Ampliar las libertades públicas, garantizar el respeto a los derechos humanos y realizar la democratización de los medios de comunicación.

Asumir que México vive en una economía de mercado en la que el Estado deberá asumir a plenitud un papel regulador, corrector de las inequidades que el mercado produce; una economía abierta al intercambio con el exterior, fundada en la productividad y en la distribución social de sus frutos.

Requerimos acordar el impulso de un desarrollo sustentable, preservando nuestros recursos naturales y el mejoramiento del medio ambiente. Acordar el impulso del desarrollo científico y tecnológico para la elevación de las capacidades humanas y productivas de los mexicanos. Acordar dentro del marco de un mundo global la búsqueda de un orden internacional justo. En síntesis, un proyecto que diseñe las instituciones para la nueva sociedad democrática y participativa que queremos los mexicanos.