

LA REFORMA DEL ESTADO

DIP. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA*

Reforma del Estado es actualmente algo más que una expresión con la que pretendan fundarse y justificarse modificaciones a las diferentes estructuras componentes del sistema social mexicano. En el contexto de una vida democrática nacional de la mayor pluralidad, y dependiendo de la perspectiva que se tome para su análisis, la Reforma del Estado es un concepto que provoca debate y puede dar lugar a la formulación de modelos de relación económica y política en los que o bien se privilegien los intereses y las libertades individuales, aún a costa del desarrollo de la comunidad, o bien se rescaten los principios necesarios para el desarrollo y la preservación de la Nación.

Es evidente que la realización de las modificaciones estatales se da como resultado de la propia dinámica social y se sustenta en la representación política que, desde los diversos grupos y actores políticos del país, formula propuesta de respuestas eficientes ante las crecientes demandas de la sociedad misma.

Se trata de que las tensiones que derivan del propio funcionamiento de una sociedad cada vez más compleja e implicada con otras comunidades igualmente complejas, se vayan resolviendo por la vía del acuerdo y la negociación política, siempre con base en el modelo que constitucionalmente se tiene diseñado.

La Reforma del Estado plantea un espacio político necesario para la conciliación y en ocasiones para la reconciliación, de grupos o sectores cuyos intereses pueden ser incluso polarizados, en aras a la construcción de reglas que aseguren no sólo una convivencia armónica, sino el auténtico bienestar para todos los miembros del grupo. De no estar dispuestos a transitar por el camino del auténtico diálogo y la construcción de acuerdos en los que todos ganen, se corre el riesgo de que las contradicciones derivadas de aquellas polaridades se agudicen y se manifiesten en abierta confrontación, hasta el punto de tener que resolverse por la vía armada, en procesos que por experi-

* Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas

mentados y dolorosos, sabemos que no serán jamás los mejores, en tanto que los que ganan en estas luchas no siempre lo hacen en función de una auténtica legitimidad en la representación de los intereses del conjunto de la sociedad.

El discurso político en relación con la democracia en México y la Reforma del Estado, debe ser congruente, consistente y claro, impregnado de autenticidad en las miras sociales de la lucha política que supone la vida democrática. Implica certeza en la ruta de los cambios, claridad en las implicaciones intrasistémicas que habrán de producirse en cada una de las estructuras, el nivel de gradualidad o velocidad que debe imprimirse a las modificaciones, por una parte para no colapsar al sistema y por la otra para que la sociedad se integre eficientemente en los cambios.

Se debe, por lo tanto, asumir que la Reforma del Estado no implica la transformación del Estado, sino un proceso de acercamiento entre la sociedad y el Estado, a través de sus órganos de gobierno, por medio del cual se determinen las prioridades para que la transformación se dé, precisamente, en los aspectos esenciales requeridos para lograr el avance que se pretende, tanto en lo relativo al modelo económico, como al diseño de espacios de participación política ampliados.

Se debe, desde luego, buscar el equilibrio entre las modificaciones de carácter económico con las que se den en el orden político, concedores de que a un sistema económico abierto como el que ya se tiene, debe corresponderse con un sistema político, tam-

bién abierto en el que tengan cabida todas las corrientes de pensamiento y su debida representación. No hacerlo así plantea el riesgo y la tentación de acudir a prácticas autoritarias que resten legitimidad gubernamental, independientemente del partido que gobierne, y se vivan episodios de ingobernabilidad y lucha social.

Es incuestionable que debe evitarse, por todos los medios, caer en la tentación de acudir a la violencia para dirimir las diferencias de concepción respecto de los medios para llevar a cabo los puntos de agenda para la reforma del Estado.

Se trata de una empresa colectiva de la mayor complejidad, por ser sistémica y multidimensional, que no puede traducirse únicamente a reducir el tamaño del Estado para lograr el saneamiento económico, o incrementar el número y el tipo de normas para regular las diversas calidades de relaciones interpersonales. Se trata más bien de la redefinición de las reglas de producción económica y las de participación política, con programas administrativos que traduzcan esas reglas y objetivos en metas y acciones concretas y que se interpreten fielmente en normas de carácter jurídico, todo ello en el contexto de una realidad globalizada en la que México quiere participar con mejores condiciones y perspectivas.

Este cambiante e incierto entorno internacional, en el que se inserta el nuevo tiempo mexicano proyecta un perfil inédito en su delicada complejidad, que obliga a un ejercicio creativo

y propositivo para enfrentar los grandes retos de la transformación evolutiva. Es necesario que el tradicional concepto de democracia plasmado en el artículo tercero constitucional, deje de ser una idea, para traducirse en una forma real de vida.

Para ello, es necesario que la sociedad políticamente organizada, no se agote en la conformación de un sistema gubernamental, legítimo en el origen, en la representación y en la eficaz capacidad de respuesta para atender a las demandas sociales. La sociedad civil, demandante, como en ningún otro tiempo de la historia nacional de espacios ciertos de participación, conformada por organizaciones, instituciones y relaciones sociales, estructuradas al margen de la voluntad gubernamental, emerge con toda fuerza y ánimo de cambio en la vida pública con una voluntad transformadora sin precedente.

La democracia en México, quiere constituir el proceso que permita el reacomodo del poder, para reconstruir las condiciones de gobernabilidad del régimen político y la reconfiguración del modelo económico que asegure, al interior del país, desarrollo para todos, dentro del contexto globalizador internacional.

La democracia debe ser la única forma que nos permita renovar de manera pactada la actividad primaria del Estado en sus dos grandes vertientes: la política y la económica. De manera inclusiva contempla aspectos inherentes a la reforma electoral, transición a la democracia, reforma de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federalismo y descentralización, sobe-

ranía y seguridad nacional, derechos humanos, el papel de los medios de comunicación, Estado de Derecho, cambio de los patrones culturales y diseño constitucional. Todo ello supone una auténtica y funcional división y equilibrio de poderes, así como una real y responsable descentralización de la vida política y económica del país; revisión integral de nuestro sistema económico, que más allá de la defensa del mercado, busque en lo político la consolidación del desarrollo democrático con apego a nuestra identidad y desarrollo histórico.

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SOBERANÍA

La globalización es un hecho económico, político y socialmente contemporáneo. A la par que el "auto global" de Alvin Toffler, el mundo está deviniendo multifactorialmente en la "aldea global" de Mc Luhan, donde el Estado facilita los libres mercados de productos y el libre flujo de tecnologías, pero alienta el ir y venir de las ideas y de la cultura política democráticas.

Se configura con gran fuerza un nuevo concepto de soberanía; un Estado garante de los derechos políticos y de la libertad del quehacer económico. El Estado "posmaquiavelo" que se ve precisado a abolir, en gran medida, las llamadas "razones de Estado" justificatorias de acciones discrecionales y arbitrarias, y que debe explicar y debatir abiertamente sus actos frente a la sociedad.

La globalización, empero, no implica homogeneidad ni convergencia cultural. Supone la riqueza de la diversidad nacional y regional. Sociedades con intereses comunes e interdependientes que, aspirando a ser plurales, deberán aprender a convivir y aún a aprovechar los puntos de vista del adversario político.

Si bien frente a la multilateralidad económica se dibuja una controvertida unilateralidad política, los mecanismos democráticos de convivencia política se corresponden cada vez en mayor medida al libre mercado como forma de producción y asignación de recursos.

Ante el escenario de supremacía de los intereses comerciales y financieros sobre las autonomías soberanas de los Estados, resultaría conveniente para México que, sin renunciar a la adaptación general a este orden, no se subsumiera tan ortodoxa y precipitadamente a ese juego neoliberal: las consecuencias están a la vista.

Ante la compleja y particular realidad mexicana, el Estado debe promover el acceso a niveles mínimos de bienestar social a los sectores que no pueden acceder a ellos por sus propias circunstancias económicas y sociales, al tiempo que garantice a todos las libertades y los derechos políticos fundamentales. La Reforma del Estado en México debe partir de un replanteamiento de lo que el Estado realmente puede y debe realizar en materia de combate a la pobreza y redistribución de la riqueza.

México podría adoptar un modelo alternativo de desarrollo en lo eco-

nómico que retome e incorpore los elementos más eficaces y convenientes de los modelos de sustitución de importaciones y neoliberal. Ambos presentan características rescatables que pueden ser adecuadamente integradas a la múltiple realidad mexicana.

La reforma económica instaurada a partir de 1982, debiera responder no sólo a un proyecto determinado de recuperación del desarrollo económico perdido, sino a un imperativo de orden político.

El proceso de reforma estatal ha transitado por distintas fases de política económica que no se han correspondido cuantitativa ni cualitativamente con las necesarias transformaciones en el orden político-democrático. A una economía abierta debe corresponder un sistema político abierto.

La nueva estrategia económica ha implicado un debilitamiento de los mecanismos tradicionales de control que habían sido la base de la organización política y del desarrollo económico de México.

Una Reforma del Estado debe ir acompañada de una auténtica reforma administrativa, que plantee procesos esenciales y relevantes en la propia administración pública.

REFORMA ECONÓMICA Y REFORMA POLÍTICA

Entre la estructura económica y política existe una relación bidireccional: así como los cambios en las relaciones políticas exigen un replanteamiento de

la estructura económica, las modificaciones en la estructura económica precisan de una respuesta paralela en la estructura política. Esa estrecha relación ha provocado que la reforma económica de corte neoliberal venga acompañada por cambios significativos en el comportamiento de la sociedad y de los actores políticos.

Habiéndose mantenido intactos los mecanismos tradicionales de representación y control, y habiéndose agotado los acuerdos institucionales que le daban base y sustento, el sistema político mexicano ha sido rebasado por una nueva realidad, generando una severa asimetría entre los procesos económicos y sociales, por una parte, y los políticos por la otra.

El problema político ahora consiste en lograr un nuevo consenso que involucre a toda la sociedad y sus agentes, al gobierno y a los partidos políticos, respecto de las nuevas "reglas del juego" político y acuerdos institucionales que puedan proporcionar las bases para el desarrollo económico y político de México. Un nuevo pacto social. Una nueva Constitución para ordenar y regular una nueva realidad de los mexicanos.

La principal implicación política de la llamada Reforma del Estado, es que no se ha realizado una oportuna y verdadera reforma democrática. Ninguna modernización puede considerarse completa sin un régimen en donde las prácticas del gobierno puedan ser estrictamente normadas a partir de un Estado de Derecho.

La crisis de representatividad que experimenta el sistema político mexi-

cano, inicia desde la década de los sesenta y responde a varios factores. Su manifestación más importante es la falta de legitimidad.

El problema de legitimidad ofrece dos acepciones, complementarias entre sí, cada una con su propia dinámica: la legitimidad del gobierno, que puede, en último caso, depender de las acciones y políticas del gobernante en turno; y la legitimidad del sistema político, que depende, en cambio, de los mecanismos procesales y de su institucionalización.

La restauración de la legitimidad se apoya en la existencia de mecanismos que permitan la resolución de disputas entre los diversos actores políticos, la canalización efectiva de sus querellas, la negociación entre sí, la aceptación consensuada y el respeto de los procedimientos de acción.

La legitimidad del sistema político se recuperará no sólo en la medida en que se establezcan las nuevas reglas del juego que le dan sustento, sino cuando éstas efectivamente se cumplan y existan mecanismos estrictos para sancionar sus violaciones.

La democracia, con todos sus elementos y efectos, es la única vía para lograr restaurar la legitimidad del sistema político mexicano y crear nuevos vehículos de participación en la toma de las decisiones públicas.

DEMOCRACIA

Phillipp Schmitter y Terry Lynn Karl han profundizado en el concepto y los elementos de la democracia. Parten de

la aportación de Schumpeter, la cual perfeccionan con el concepto de poliarquía de Robert Dahl, reconociendo ciertos grados en su desarrollo y profundizaciones: aspectos como consenso, participación, acceso, responsabilidad, reglas de las mayorías, soberanía parlamentaria, función de los partidos, pesos y contrapesos, todo lo cual se traduce en garantías institucionales de diverso tipo, como la libertad de organización, libertad de voto, libertad de expresión, elegibilidad, fuentes alternativas de información, elecciones libres y limpias, y varios más, que requieren ser analizados con detalle, para un ejercicio democrático de todos ellos, acorde con nuestra idiosincrasia, desarrollo y cultura política.

Una Reforma del Estado que en sus raíces no implique necesariamente una reforma del gobierno, en su más pura concepción, está desdeñando la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.

Por cuanto hace a los procedimientos, la democracia será posible, en la medida en que se generen los instrumentos de equilibrio que la hacen una realidad. Pesos y contrapesos no sólo nominales o de forma, sino reales, políticos finalmente.

Asumida de esta manera, la democracia adquiere una dimensión de realismo que en su versión idealista es imposible. Tenemos el reto de emprenderla a través de los mecanismos y procesos propios de una teoría política de las transiciones, mismos que han sido

llevados a la práctica con sus diversas variantes, en países disímolos de todos los continentes.

Los equilibrios harán que todos y cada uno de los grupos políticos y de los poderes constitucionales encuentren límites naturales a su capacidad de acción; es decir, el poder político tendrá los límites que el propio arreglo institucional imponga.

Es así que se tiene que intentar un nuevo acuerdo institucional, por la vía del consenso y la negociación, de reglas políticas más funcionales, que hagan efectivos los mecanismos de control y equilibrio político.

En México, debido a la identificación metalegal entre el gobierno y el partido dominante, los procesos electorales carecían, hasta antes de la reforma del 96, de credibilidad ante los demás partidos políticos y ante la sociedad en general. Es menester perfeccionar aún, las reglas procesales que institucionalizan la competencia política, a fin de que respeten el consenso pluripartidista y cumplan realmente con los requisitos de equidad, transparencia, imparcialidad, sanción de las desviaciones, y de posibilidad de alternancia institucional en el poder, propios de un sistema democrático. Esto involucra igualdad y racionalidad en cuanto refiere la utilización de los recursos económicos del Estado, control de otras fuentes de financiamiento, autonomía e imparcialidad de los órganos electorales, acceso equitativo a medios de comunicación cada vez más libres y plurales.

SISTEMA DE PARTIDOS

Hacer transparentes y equitativos los mecanismos de ascenso al poder; consolidar las bases que hagan creíble la posibilidad de alternancia en el mismo, institucionalizar los procesos; son tareas de una nueva legislación electoral consensuada que contribuya a generar un sistema de partidos competitivo, con adecuada y plural representatividad, que no ficticia sobrerrepresentatividad; que los partidos políticos lleven a cabo también reformas internas en distintos niveles, que los hagan capaces de ser verdaderamente democráticos y representativos.

Se requiere fomentar la competitividad de los partidos políticos, de suerte que sólo subsistan los que puedan desarrollar una sólida organización y una base electoral considerable.

Deben fortalecerse las Agrupaciones Políticas de expresión actuante con presencia real en imperantes núcleos regionales y en el ámbito nacional.

DIVISIÓN DE PODERES

Para lograr un sistema efectivo y funcional de división de poderes se necesita, más que la transformación del esquema constitucional presidencialista, el desmantelamiento del sistema de partido de Estado, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial y el desarrollo de mayores controles intraorgánicos en favor de éstos, desvinculando atribuciones del Ejecutivo con el

fin de darles autonomía política. Que un Poder Legislativo plural e independiente limite al Ejecutivo a través de la creación de leyes con auténtico interés general, provenientes del propio Legislativo, así como de la aprobación del presupuesto.

El fortalecimiento del Poder Legislativo, como órgano de control y balance político respecto del Ejecutivo, requerirá del establecimiento de bases político-legales, que garanticen la eficacia de sus facultades reconocidas en la Constitución. Estas bases tendrán que determinarse en los ámbitos de la Constitución y mayoritariamente, en una legislación ordinaria actualizada.

Dado el carácter técnico de muchas de sus funciones, es menester que el Poder Legislativo, realice sus funciones a través de Comisiones. Estas deberán integrarse legalmente en forma plural, proporcional y representativa. Deberá possibilitarse la especialización y el profesionalismo de las mismas, con modelo decisional basado en la negociación. Para su mejor operatividad, se adoptarán mecanismos legales que permitan la consecución de recursos propios y la generación de un equipo especializado de apoyo permanente que se encargue de prestar asistencia técnica, suministrar información, investigación, etc.

La fuerza y autonomía del poder Legislativo, así como la construcción de un sistema competitivo de partidos restaurarán la importancia del oficio político y de la tradición legislativa. La carrera parlamentaria tiene sentido en la medida en que haya representación

efectiva y democrática de la sociedad. La reelección de los representantes ante el Poder Legislativo responde a la necesidad de profesionalización de la carrera legislativa y de su vinculación con los electores.

Establecidos y consolidados los procedimientos propios de una democracia funcional, podrá ser revisado el sistema integral de elección plurinomial, para que exista una auténtica alianza entre los representantes y los electores, y no sólo con el partido postulante.

Dentro de la división de poderes, la mayoría de las limitantes del Poder Judicial tiene su origen en la Constitución, de ahí la magnitud de las modificaciones legislativas que se necesitan para su corrección. Estas han sido ya iniciadas de modo importante, siendo todavía un proceso que debe perfeccionarse.

Su autonomía con respecto al Ejecutivo, se lograría estableciendo un sistema de garantías judiciales que aseguren la independencia de los ministros, magistrados y jueces, en relación con la influencia política del presidente y de los gobernadores. Que el procedimiento de sus nombramientos se modifique y que el Poder Judicial alcance plena autonomía.

El fortalecimiento del Poder Judicial se relaciona principalmente con el Juicio de Amparo, por el cual las decisiones políticas pueden ser revisadas a la luz de los principios constitucionales, implica facultar a la Suprema Corte de Justicia para hacer declaraciones de inconstitucionalidad con carácter general (*erga omnes*).

Debe otorgársele la facultad de interpretar y declarar la ley *erga omnes*, como medio de concederle efectividad al Poder Judicial en su función política de equilibrar a los otros poderes federales. Conferir efectos generales a una sentencia de inconstitucionalidad de ley, no haría más que hacer efectivo el principio de supremacía constitucional.

Se precisan importantes y trascendentes modificaciones constitucionales, así como a la ley de amparo, para superar la fórmula Otero.

Libre de influencias políticas, capaz de aplicar la ley imparcialmente y de realizar el Estado de Derecho, el Poder Judicial tendrá la responsabilidad de resolver, en términos estrictamente jurídicos, los conflictos que surjan entre los otros dos poderes del Estado, haciendo operativa la supremacía de las leyes sobre los actos del gobierno.

FEDERALISMO

En el marco de un nuevo federalismo, el centralismo del sistema político y la preeminencia excesiva del Ejecutivo sólo podrá revertirse por medio de la descentralización de las decisiones políticas y económicas, en forma paralela a la democratización del Distrito Federal y su reorganización política, que contemple la restitución íntegra de los derechos políticos de sus habitantes, la restauración del régimen municipal, la emanación de sus dirigentes, sobre la base de un proceso electoral y la transformación de la actual Asamblea Legislativa, con facultades ampliadas, en un verdadero Congreso Local.

El presidencialismo mexicano como forma de organización política, no es en sí mismo antidemocrático. Si el gobierno emana realmente del sufragio universal, ejerce sus facultades dentro de la legalidad y existen las posibilidades verdaderas de alternancia en el poder, entonces el sistema presidencial es efectivamente una opción democrática.

El México de hoy requiere de un nuevo pacto social. El nuevo consenso que de él emergiera contemplaría acuerdos en dos niveles: el de lo fundamental (valores como la nación y la soberanía) y el de los procedimientos (las reglas del juego político). Un acuerdo sobre procedimientos, —una vez aceptado lo fundamental—, permitiría una evolución natural de los procesos políticos electorales.

A mediano o largo plazo, y contra las corrientes normalmente prevalentes en el país, México podrá considerar la conveniencia y viabilidad de instauración de un sistema de gobierno parlamentario, como modelo pluripartidista de democracia consensual basado en la inclusión de las minorías. Existen argumentos para ello, a pesar de la tradición presidencialista.

La democracia también es un método para poner al Estado y al mer-

cado al servicio de la sociedad. Los procesos inherentes para una real democracia y no sólo transición política, son disímbolos y muy posibles. Existen variados y muy profundos estudios e investigaciones al respecto, así como pruebas fehacientes de su éxito en países de todo tipo y de todos los continentes. La falacia de que para acceder a la democracia se requiere de una consumada cultura política y democrática de la sociedad no resiste un análisis serio y riguroso a la luz de la teoría política de las transiciones y de sus prácticas exitosas. La superación evolutiva de nuestro sistema autoritario, calificado por Kenneth F. Johnson en su "Mexican Democracy. A critical view", como una "democracia esotérica", es algo no sólo posible, sino imprescindible, en el contexto de la reforma actual del Estado y del nuevo tiempo mexicano y mundial.

México vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino.

