

REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

CÉSAR CANSINO*

En contraste a lo que sucedió en la década de los sesenta, cuando se inició en América Latina una ola expansiva de golpes de Estado, no obstante la "Alianza para el Progreso" y de indicadores económicos aparentemente positivos para el desarrollo de la región, en los década de los ochenta se inició una ola expansiva democrática. Dicho proceso democratizador no sólo puso en marcha los regímenes poliárquicos de Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Bolivia, sino que también los gobiernos autoritarios de países como Chile, Paraguay y México empezaron a mostrar problemas para controlar a las oposiciones organizadas.

El contraste, o la paradoja si se quiere, corresponde no sólo al signo de los regímenes sino al carácter de la evolución económica. Porque a las demandas de libertades y garantías se acoplaban reivindicaciones sociales y económicas. Los nuevos regímenes enfrentarían así, desde su propia génesis, un doble desafío: mutar adecuada-

mente las instituciones y revertir la crisis económica; vale decir, consolidar la senda iniciada y actuar con eficacia en la administración de los recursos y materiales. Desafío sumamente complejo por cuanto ningún gobierno ni actor por sí sólo es un ingeniero social robinsoniano que pueda diseñar el mejor edificio posible. No se trata de un desafío que se resuelva por una decisión. Por el contrario, se trata de un proceso de decisiones múltiples en el que actores e intereses, a veces contrastantes, deben construir rutas de cooperación y conflicto.

Existe pues una estrecha relación entre la consolidación de las nuevas democracias latinoamericanas y la eficacia de las instituciones responsables de la toma de decisiones para enfrentar los enormes desafíos económicos, que como tales involucran a una gran cantidad de intereses y de actores.

En el presente ensayo intentaré analizar este conjunto de disyuntivas para el caso mexicano en la actualidad.

* Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Huelga decir que en nuestro país ha cobrado nueva fuerza el tema de la reforma del Estado en un momento en que la transición a la democracia no termina de cuajar. Nuestra hipótesis en este ensayo sostiene que si la reforma institucional se concibe ante todo como una reforma del arreglo normativo constitucional estaremos en el camino adecuado para concretar la transición democrática en México. Para emprender este análisis, parto de una reflexión general de los problemas que el imperativo de la reforma del Estado ha colocado para las jóvenes democracias latinoamericanas en su conjunto.

REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Existe consenso en que la transición democrática en América Latina ha sido en realidad una doble transición: una transición hacia instituciones políticas democráticas y una transición de una forma de Estado hacia otra. Visto en una perspectiva de larga duración éste es el gran dilema político de América Latina: cómo dar lugar, después de la crisis del modelo intervencionista del Estado, a una nueva matriz estatal, donde se redefinan los ámbitos de lo público y lo privado. El tema de la consolidación democrática en América Latina está estrechamente ligado con este último aspecto, pues las democracias de la región están insertas en un profundo proceso de reforma del Estado. Para nadie es un secreto que

en el centro de esta transformación está el imperativo de caminar hacia formas estatales de corte neoliberal, pero son igualmente conocidos los altos costos sociales que la materialización de este proyecto implica para nuestros países. En economías dependientes, los límites del neoliberalismo son más evidentes que en economías desarrolladas.

La crisis del Estado intervencionista en América Latina coincide con los procesos de transición de los años ochenta. En ese sentido, los procesos de consolidación de las jóvenes democracias latinoamericanas se empalma con dos procesos que se condicionan recíprocamente: la liberalización del mercado y el adelgazamiento del Estado social, según los principios del programa neoliberal. Es claro entonces que el estudio de los procesos de consolidación democrática en América Latina no puede hacerse sin considerar el contexto general de reforma del Estado que experimenta la región.

Como se puede constatar fácilmente, América Latina experimenta procesos de consolidación sumamente complicados y difíciles. Se trata de procesos más bien lentos e intermitentes donde prevalecen aún serias amenazas a su persistencia.

Muchos factores podrían estar explicando las dificultades por las que atraviesan los procesos de consolidación democrática en América Latina: la ausencia de una cultura política plenamente democrática en la región; la ausencia de un desarrollo socioeconómico que ha impedido la afirmación de aquellas clases o grupos sociales sus-

tentadores de la democracia; problemas de gobernabilidad debido al tipo de estructuras políticas existentes, etcétera. Pero más allá de las causas de fondo, son bastante visibles para todos los dos grandes desafíos que nuestros países deben afrontar y de cuya resolución eficaz depende en buena medida el firme establecimiento de estructuras y procedimientos democráticos: la crisis económica y la redefinición del papel del Estado.

Respecto al primer aspecto, hoy más que nunca resulta apremiante para la región impulsar mecanismos de cooperación que le permitan una inserción menos desventajosa dentro de los bloques comerciales de fin de siglo. De ello dependen en buena medida las posibilidades futuras de la región para enfrentar sus graves problemas económicos.

Por lo que respecta a la redefinición del papel del Estado, el gran desafío para América Latina es conjugar dos cuestiones aparentemente irreconciliables: un proyecto neoliberal en lo económico y un proyecto social desde lo político. En efecto, la idea de democracia en América Latina ha sido tradicionalmente asociada con el principio de justicia social más que con el de la igualdad política.

Es por ello que los actuales procesos de reforma institucional que darán lugar a una nueva matriz estatal en la región no pueden limitarse al segundo de estos significados de la democracia en detrimento del primero.

En su momento, los distintos actores sociales y políticos de América

Latina promovieron la democratización de sus países por convenir así a sus intereses, siendo el principal abrir un espacio institucional relativamente estable en el que pudieran garantizar la representación y canalización de sus demandas. Sin embargo, las difíciles condiciones de la región hicieron que muy pocos de estos actores vieran fructificadas sus expectativas. Con todo, hoy más que nunca debe alertarse de las implicaciones devastadoras para todos de una posible nueva ola de regresiones autoritarias.

Por lo que respecta a la naturaleza de las nuevas democracias de la región, a los estilos predominantes de la elaboración de políticas y a la transición en prácticamente todos los países de una matriz de desarrollo político y económico estatalista-centralizado a una matriz centralizada en el mercado, encuentro grandes coincidencias:

1. La democratización política no está necesaria o directamente vinculada a la liberalización económica. Para que estos dos procesos se conviertan en las dos caras de la misma moneda deben ser apoyados por Estados flexibles y fuertes al mismo tiempo y por una sociedad civil diferenciada y autónomamente organizada.
2. Múltiples evidencias parecen indicar que estas condiciones no se han alcanzado en ninguno de nuestros países. Los Estados latinoamericanos, como señaló alguna vez González Casanova, se encuentran en una profunda cri-

sis fiscal, y revelan una gran incapacidad para actuar como garantes de la universalización del principio de ciudadanía. Más aún, esta cuestión tiende a empeorarse debido a la ofensiva ideológica del neoliberalismo contra el Estado.

3. La sociedad civil en nuestros países es igualmente débil, fragmentada, desorganizada, pobremente articulada e incluso segmentada en términos de recursos de poder, de capacidades, de organización interna y de estrategias.
4. Bajo estas condiciones de ineficacia estatal y desarticulación de la sociedad civil, la institucionalización de la democracia resulta un objetivo sumamente difícil. En ese contexto, las iniciativas de reformas económicas y estatales en toda la región se caracterizan por: visible incapacidad de los ejecutivos nacionales en el diseño e implementación de políticas macroeconómicas; ausencia de consensos sobre las estrategias para resolver los problemas; irresponsabilidad en las acciones gubernamentales y pobres vínculos entre el Estado y la sociedad civil.
5. El consenso de Estados Unidos es muy general como para proveer soluciones reales a los desafíos de la liberalización económica. Ciertamente, los Estados latinoamericanos deben redefinir su papel de acuerdo a un modelo de desarrollo más claramente orientado al mercado, pero la velocidad, los intercambios y la secuencia de las reformas (tanto económicas como políticas) requieren un mejor conocimiento de casos individuales antes que las prescripciones desde Washington sean introducidas en paquete.
6. Mención aparte merece el problema del narcotráfico. Tal parece que este fenómeno adquiere una dinámica propia e irresistible en buen parte de nuestros países. Hoy ya no es posible pensar la política en América Latina sin considerar la creciente penetración de la dimensión financiera del narcotráfico. Alrededor de éste no sólo se enriquece un puñado de delincuentes y de políticos corruptos, sino que su impacto macroeconómico puede resultar y de hecho resulta benéfico desde la perspectiva de su evidente estímulo al crecimiento económico indirecto.

En ese sentido, dadas nuestras condiciones reales de escasez, resulta impensable que algunos de nuestros estadistas puedan combatir abiertamente este efecto sin pagar un precio en la estabilidad interna. Por el contrario, es más frecuente que al amparo de pactos informales secretos entre narcotraficantes y gobernantes se posibilite la expansión indirecta del narcotráfico mediante actividades tales como el lavado de dinero.

En síntesis, parece haber consenso sobre el hecho de que las jóvenes democracias latinoamericanas están

desarrollando patrones diferentes a los normalmente asociados a las democracias consolidadas, estables y fuertemente institucionalizadas. Así, por ejemplo, los presidentes elegidos democráticamente en la región gobiernan muchas veces sin ser constreñidos por reglas, instituciones y otros agentes estatales. Lo cual tiene como contraparte ciudadanías desmovilizadas y poco participativas. En estas condiciones, es claro que la toma de decisiones en materia de políticas se da más por una suerte de “decretismo” que por intercambio o *trade-off*, al tiempo que los gobiernos que obtienen su mandato inicial de elecciones populares tienden a gobernar “sobre” los partidos, las legislaturas, las cortes, los grupos de interés y las organizaciones de la sociedad civil. Y en la medida que ello ocurre, crece la debilidad de las instituciones, la irresponsabilidad, la corrupción y el cinismo de las autoridades y se afirma la crisis de legitimidad.

De aceptarse este diagnóstico, estamos frente a desafíos de gran envergadura de cuya adecuada atención depende el futuro de las millones de personas que habitamos en esta parte del planeta. Es por ello que cada reunión de los representantes políticos de América Latina constituye una oportunidad y una alternativa de concertación para nuestros países. Por mi parte, considero que la consolidación de la democracia en la región no sólo supone el reforzamiento de la sociedad civil para poder resistir las tentaciones autoritarias, sino también una recomposición efectiva de la autonomía de la

comunidad política, principalmente los partidos, respecto del Estado, amén de los canales apropiados para que éstos puedan encauzar políticamente sus demandas e intereses. Pero, del lado de los partidos, estos deben encontrar nuevos mecanismos para afirmarse socialmente y tender puentes con los grupos de interés y demás organizaciones sociales. Sólo con la presencia de estos requisitos puede afirmarse en América Latina un ámbito político basado en la representación.

Ciertamente, la magnitud de los desafíos nos hace ser cautos en nuestras proyecciones. Sin embargo, creemos que aún existe en América Latina el potencial y la inventiva necesarios para encauzar nuestras frágiles democracias por el camino mucho más promisorio de la consolidación democrática.

EL CASO DE MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Hace unos semanas la Cámara de Diputados convocó a los distintos poderes así como a las organizaciones no gubernamentales y a los mexicanos en general al diseño y construcción de la reforma política del Estado. Asimismo, la Comisión de la Cámara de Diputados responsable de esta convocatoria perfiló los grandes temas a discusión: la reforma del Poder Judicial; el órgano independiente de fiscalización de las finanzas públicas de la Federación; los instrumentos de democracia semi-

directa, como referéndum, plebiscito e iniciativa popular; la reforma a los medios masivos de comunicación; una ley general de las organizaciones de la sociedad civil; la problemática de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su independencia; las facultades constitucionales de los municipios, entre muchos otros temas.

La lista de prioridades es tan extensa que nos revela de golpe los muchos déficit que en materia de diseño institucional aún nos aqueja en la perspectiva de aparejar la normatividad vigente a una de carácter plenamente democrático. Las posibilidades de que esta nueva convocatoria cuaje en alternativas más consistentes que las de otras iniciativas son mucho mayores. En parte, porque la propuesta proviene ahora del Poder Legislativo, y también porque por primera vez se cuenta con una Legislatura plural y con equilibrio entre sus fuerzas. El hecho de que sea precisamente el Congreso el que asuma ahora el compromiso de reformar al Estado resulta alentador por cuanto toca a esta instancia generar los consensos necesarios que lleven a una reforma integral de la Constitución.

Como se sabe, esta idea no ha prosperado hasta ahora, por cuanto la Constitución parecía intocable y sigue siendo para muchos casi un símbolo nacional similar a la Bandera o al Himno. Sin embargo, poco a poco ha venido ganando adeptos la tesis según la cual sólo mediante una reforma integral de la Constitución o incluso una nueva Constitución es posible plasmar en el terreno formal la voluntad de cam-

bio democrático que los diversos actores políticos dicen promover. En los hechos, sólo por esta vía es posible marcar un parteaguas definitivo con el antiguo régimen y plasmar las condiciones y el espíritu democrático del ordenamiento democrático en ciernes.

En lo personal, soy de los que considera que el diseño y la discusión de una nueva Constitución es el objeto mismo de la transición. Más aún, la reforma del Estado se sintetiza precisamente en el diseño y aprobación de una nueva Constitución. Obviamente, existen muchas razones prácticas para suscribir esta posición. En primer lugar, están los enormes déficit que en la materia han reconocido las propias autoridades legislativas desde el momento en que convocan a una nueva reforma del Estado. En segundo lugar, basta comparar la actual Constitución mexicana con la vigente en los diversos países de América Latina para comprobar que la nuestra es la más estancada y hasta retrograda de todas, no sólo en su espíritu sino sobre todo en las técnicas de organización institucional.

Pero sobre este tema que seguramente estará en el centro del debate nacional los próximos meses, quisiera asentar mi posición en cuatro puntos:

1. Toda transición pactada es resultado de modificaciones a las reglas del juego que conciernen y acuerdan los actores políticos. Estas reglas transforman las bases institucionales del Estado y pueden conducir a un nuevo régimen.

Las transformaciones producto de los pactos son fundamentalmente jurídicas y por regla general conducen a la reelaboración de una nueva Constitución o a la negociación de profundas transformaciones en la misma.

2. Una Constitución debe propiciar un Estado de Derecho y no sólo de leyes. Un Estado de Derecho, lo sabemos todos, debe implicar una auténtica división de poderes, el federalismo, el respeto a los derechos humanos. En el caso de México, nuestro Estado de Derecho ha sido débil por dos razones. En primer lugar, no tiene vigor la relevancia constitucional, esto es, el indicador para medir la vigencia efectiva del orden constitucional. Las más importantes decisiones se toman al margen de la Constitución, por lo que no es guía de procedimientos y fundamentos para tomar decisiones. En la toma de decisiones prevalecen las reglas no escritas del sistema político. En segundo lugar, el orden normativo nacional no ha garantizado la democracia, el respeto a los derechos fundamentales, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, el imperio de la ley, etcétera.
3. La sociedad mexicana, la mayoría de los actores políticos de oposición, así como algunos del gobierno, demandan la transformación democrática de las actuales reglas políticas, tanto escritas como no escritas del sistema político mexi-

cano. Esta transformación necesariamente implica la modificación de las principales reglas jurídico-políticas del país. Es decir, una auténtica transición a la democracia en México implica una modificación sustancial de la actual Constitución política. Un cambio de régimen no democrático por uno democrático supone una nueva organización del poder y no lo que se ha hecho hasta la fecha: simples reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. Es muy común modificar y transformar aspectos aislados del sistema político, pero se olvida que un régimen político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas o interrelacionadas.

Ciertamente, los regímenes políticos constitucionales no se crean por generación espontánea, pero, después de una transición a la democracia, la nueva morfología constitucional y jurídica debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen. Además, debe ser sustancial para que no quede duda de que se modificaron las relaciones de poder entre los actores políticos y entre éstos y los ciudadanos.

En la perspectiva de la transición democrática conviene subrayar que toda transición pactada es resultado de modificaciones a las reglas del juego que conciernen y acuerdan los actores políticos. Estas reglas transforman las bases institucionales del Estado y pue-

den conducir a un nuevo régimen. Las transformaciones producto de los pactos son fundamentalmente jurídicas y por regla general conducen a la reelaboración de una nueva Constitución o a la negociación de profundas transformaciones en la misma. En ese sentido, parece francamente insuficiente la estrategia de apertura dominante, según la cual la reforma política es más una concesión a los partidos de oposición que una negociación en igualdad de circunstancias; más un mecanismo de legitimación de un régimen en crisis que el preámbulo de un nuevo arreglo institucional. Durante los últimos años hemos visto en México un creciente desentendimiento entre un discurso democrático expropiado por el poder y una realidad política en la que persisten muchas de las inercias autoritarias del pasado. En estas condiciones es claro que el discurso democrático manipulado arbitrariamente por las élites políticas con fines de legitimación, pervierte los presupuestos democráticos contenidos en su representación ideal; se abusa así de una retórica que en lugar de suscitar consensos, confunde y divide.

Sin embargo, cuando el uso discursivo de la democracia con fines de legitimación no logra materializarse en prácticas consecuentes, la continuidad del régimen político en cuestión comienza a resquebrajarse. La democracia deja de funcionar como retórica y se transforma en reclamo social generalizado. En lugar de garantizar cierta estabilidad, polariza a los actores políticos y aparecen con más claridad los sectores conservadores más duros

dispuestos a ignorar los impulsos democráticos en aras de mantener sus privilegios.

En ese contexto, nuevas sombras y dudas se apoderan entre quienes aspiran a construir pacíficamente la democracia. De hecho, toda transición tiene siempre un momento crucial de duda, un momento en que lo avanzado puede fácilmente evaporarse frente a los embates más reaccionarios y las inercias autoritarias. Pero se trata también de una amenaza que puede conducir a cerrar filas, a realinear a los actores políticos reformistas en la dirección del cambio democrático. En suma, puede contribuir a anular los embates autoritarios.

Es muy probable que la transición en México haya llegado ya a esa disyuntiva histórica. Muchos así lo entendemos. Es por ello que el país requiere hoy más que nunca transformaciones políticas estructurales, más allá de las meramente electorales. No basta con disminuir las atribuciones en materia electoral del ejecutivo para afirmar un auténtico equilibrio de poderes, ni conceder mayores prerrogativas al poder judicial para hacer prevalecer el Estado de Derecho y eliminar la impunidad. Más aún, no basta con una nueva reforma electoral para garantizar comicios transparentes, equitativos y eficaces, si antes no se afirmaron las condiciones mínimas de respeto al marco jurídico y legal y el partido gobernante se asume como un partido más entre otros.

Es por ello que en la perspectiva de un cambio democrático real parece inevitable llegar al planteamiento de

una nueva Constitución que simbolice y concrete el tránsito definitivo de un régimen de partido hegemónico a un régimen plenamente competitivo, de un presidencialismo fuerte a un presidencialismo acotado, de un Estado de privilegios a un Estado de derecho.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los resultados de las pasadas elecciones federales del 6 julio abrieron la posibilidad de repensar la reforma del Estado en nuestro país. Ahora ha sido la Cámara de Diputados quien ha llamado a la opinión pública a participar en la elaboración de la agenda de dicha reforma. Toca, entonces, a los partidos políticos, reunirse para discutir el procedimiento para negociarla.

La agenda para la reforma del Estado debe advertir por lo menos tres aspectos: el económico, el político y el social. Así, por ejemplo, en el terreno económico es de suma importancia insistir en asuntos como el cambio de rumbo en la política económica que se ha venido implementando en los últimos años. Particularmente, deben tomarse en cuenta algunas de las siguientes demandas: impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, revisar el Tratado Trilateral de Libre Comercio, reactivar el apoyo al sector rural, replantear el desarrollo regional en el país, etcétera.

En el aspecto político destacan las siguientes cuestiones: reformar al po-

der Judicial, fortalecer el federalismo, replantear las facultades del poder Ejecutivo, revisar algunos puntos pendientes de la normatividad electoral, adoptar los mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el *referendum* y la iniciativa popular, etcétera.

Por lo que toca al aspecto social cabe mencionar asuntos tales como: el combate a la pobreza extrema, el aumento del gasto social, el replanteamiento de programas sociales (vgr. Progresá), la descentralización de los servicios de salud y educación, etcétera.

Ahora bien, el alcance de la reforma del Estado dependerá, en última instancia, del procedimiento que se siga en las negociaciones. Así, por ejemplo, influiría de manera determinante si es el Legislativo o el Ejecutivo quien coordine las mesas de discusión y negociación. En este aspecto, valga señalar que lo más prudente sería que el Legislativo, sea el órgano que coordine los trabajos. Esto garantizaría, de entrada, la pluralidad de fuerzas políticas en la discusión. A ellas resultaría necesario sumar la presencia del Ejecutivo federal y la ineludible participación de la sociedad civil. Así, partidos, gobierno y sociedad civil serían los encargados de elaborar una Reforma del Estado que esté a la altura de la República que deseamos edificar. El acuerdo entre estos actores debería estar regido necesariamente por el consenso y la responsabilidad. De ellos depende el rumbo de la nación.