

A MANERA DE CONCLUSIÓN: ESTADO REFORMADO Y ESTADO REFORMABLE

Diego VALADÉS

El primer problema que se planteó con motivo del Seminario Internacional sobre la Reforma del Estado, del que aquí se publican ponencias y comentarios, fue el de determinar qué se puede o debe entender por esa reforma, y a qué Estado se hacía referencia. De ahí que la primera parte se haya referido a una amplia gama de consideraciones relacionadas con el sistema representativo, los sistemas electorales, las relaciones entre derecho, administración de justicia y economía y, finalmente, el concepto mismo de Estado.

No parece posible, ni siquiera deseable, establecer un concepto unánimemente compartido acerca del Estado y de los alcances de su reforma; basta con que se sostenga la convicción generalizada de que, cualquiera que sea el concepto que se sustente y la orientación política que se profese, en México y en muchos otros países se habla del mismo tema, aun cuando las acepciones varíen entre las diversas comunidades y, desde luego, también en el interior de ellas.

Para este propósito resultaba importante aludir a los conceptos centrales del Estado. A través de la revisión del pensamiento de Max Weber, Carl Schmitt y Hans Kelsen, se presentan las disyuntivas, matices, opciones y posibilidades del Estado de nuestro tiempo. No se trataba de ofrecer un panorama académico omnicomprendivo, sino de centrar las referencias en quienes, de diversas formas, contribuyeron a definir el perfil estatal en el siglo XX.

Para determinar qué sentido se imprimirá a la reforma del Estado, es imprescindible establecer de qué Estado se parte y a qué tipo de Estado se quiere arribar. No cabe duda de que la orientación apunta

hacia un Estado social y democrático de derecho, al menos en su enunciación constitucional. Pero si se equivocan los instrumentos y se confunden los términos, el resultado alcanzado puede no tener que ver con el propósito perseguido.

No habrá Estado social, por ejemplo, si lo que se aplican son las medidas limitativas del llamado “Estado mínimo”. Y es que muchos confunden la burocracia del Estado, con las funciones del Estado. La gama de combinaciones es amplia y sus resultados muy diferentes. Lo que en esencia convoca a las mayores simpatías es un Estado con baja densidad burocrática y escasa participación en los procesos productivos.

Eso puede aceptarse, en tanto que el Estado suele ser un competidor desleal en el mercado, y las sobrecargas burocráticas alteran el funcionamiento de los sistemas democráticos; pero lo que resulta una extrapolación infundada es la restricción funcional del Estado. Entendido en este sentido, el “Estado mínimo” no es otra cosa que la vuelta a la dispersión del poder. Esa “medievalización” del Estado significaría —significará, allí donde el proceso ya está avanzando— la quiebra del sistema representativo y, por ende, de la democracia.

Adicionalmente, el repliegue funcional del Estado significa la reducción de sus responsabilidades equilibradoras en la sociedad, de sus aptitudes para resolver conflictos y de sus capacidades para distribuir la riqueza. En otras palabras, el Estado no estaría en aptitud de regular la vida social y dejaría el paso a expresiones de darwinismo que, en una sociedad tecnológicamente avanzada como la actual, alcanzaría extremos insospechados.

La riqueza del material aquí reunido ofrece, en todo caso, un buen ejemplo del estado del debate. No se aspiró a agotar, enciclopédicamente, todas las opciones ni todas las experiencias. La selección apuntó, esencialmente, hacia un examen panorámico que permitiera formular un diagnóstico y un pronóstico del Estado contemporáneo.

Por esas razones se estudió el caso de Rusia. La transformación de una dictadura en una democracia, y de una gigantesca unión de repúblicas plurinacionales en una federación de menor extensión constituye un fenómeno de estudio imprescindible.

Estudiar el caso de Alemania es relevante por otras razones. Su sistema constitucional tiene como precedentes cercanos dos fracasos:

la democracia precaria de la Constitución de Weimar, y el totalitarismo del Tercer Reich. Adicionalmente, ha incorporado a una gran población que aspira a la democracia pero que no quiere prescindir del sistema de bienestar que la protegió, sobre todo, del espectro del desempleo. Finalmente, es el eje de un nuevo concepto asociativo europeo, que implica, entre otras cosas, redefinir la soberanía.

España supone, a su vez, una experiencia original. Es el caso de una transición de la dictadura a la democracia, que se intentó sin ruptura y hasta con varios protagonistas comunes a ambos regímenes. Construir un sistema de partidos, una democracia parlamentaria, y un Estado social y democrático de derecho; restaurar la monarquía, y al tiempo de todo esto hacer frente al terrorismo sin caer en el endurecimiento demandó considerable imaginación, energía e inteligencia.

El caso francés ilustra otro tipo de proceso. Allí se pudo transitar de un Estado espectral, casi de la anarquía, a la democracia, pasando apenas por una especie de breve dictadura comisarial, durante la cual el general De Gaulle gobernó por decreto, pero con el compromiso, cumplido, de establecer un orden constitucional de libertades.

Las experiencias latinoamericanas examinadas, las de Argentina y Perú, contribuyen a evaluar los procesos de cambio en sociedades políticas que han vivido alternativamente periodos de democracia y de dominio militar.

En 1946 Charles de Gaulle pronunció, en Bayeau, un discurso que se hizo célebre, porque prefiguró la inoperancia y derrumbe del parlamentarismo, y la necesidad de una nueva construcción constitucional. Apuntó, claramente, lo que más de una década después sería el contenido de la Constitución francesa de 1958. Siendo suyo el mérito del liderazgo, no le fue exclusivo el de las ideas, que resultaron de una excepcional síntesis de la tesis presidencialista de De Gaulle, y de la parlamentarista de su notable interlocutor: Michel Debré.

En uno de los más notables ejercicios dialécticos de construcción institucional de la historia moderna, el talante y el talento político de ambos permitió arribar a una nueva manera de entender y organizar al Estado. Fue esta circunstancia la que permitió al general hablar de la “reforma del Estado” en un discurso, aun más categórico que el de Bayeau, en Estrasburgo, en abril de 1947.

Sabiéndolo o no el dirigente francés, José Ortega y Gasset lo había precedido, en el uso de la expresión, acaso con mayor énfasis. A través del diario madrileño *El Sol*, a finales del año 27, Ortega planteó el dilema: “¿reforma del Estado o reforma de la sociedad?” (puede consultarse en *La redención de las provincias*).

Ortega planteaba el problema en términos concisos: “el Estado y cuanto a él se refiere representa un estrato superficial en comparación con lo que pasa en los senos de la sociedad”. Más adelante apuntaba que “quien quiera variar los efectos tiene que modificar las causas”.

Ortega no fue escuchado. La reforma del Estado en la España de su época se quedó en la superficie. No ocurrió, como él exigía, que también se incluyera a la sociedad. Había que contar con “los vicios y defectos nacionales”, convirtiéndolos en una fuerza aprovechable. El problema es que pocos dirigentes le dicen a la sociedad los defectos que la aquejan; más bien se sirven de ellos y a veces hasta los exacerban.

La reforma concebida por Ortega era un ejercicio político y ético. Mucho antes, en 1914, hablando en el Teatro de la Comedia, dijo que era necesaria una “nueva política”, que asociara la idea con la voluntad, de los individuos y de los grupos sociales, y que produjera resultados en la realidad de todos los días (*Discursos políticos*).

Un mexicano inteligente y culto, buen lector de Ortega y de los signos políticos, vivió y retrató la España previa a la guerra civil. Genaro Estrada, embajador de México, informó a su cancillería cuanto ocurría con un Estado que andaba por un camino distinto al de la sociedad, y anticipó en casi dos años los hechos de violencia que ocurrirían.

Por eso, cuando se visita de nueva cuenta el tema de la reforma del Estado, conviene hacerlo como un ejercicio retrospectivo (cómo se ha reformado el Estado), introspectivo (cómo se quiere reformar ahora), y prospectivo (qué efectos pueden tener las diferentes opciones). Para todo esto, es válido que la sociedad se asome al espejo, para verse tal cual es; pero también a la ventana, para ver a los demás.

Desde que Marshall MacLuhan acuñó la expresión “aldea global”, le facilitó la tarea a quienes, sobre todo por pereza mental, ya no tuvieron necesidad de pretextos para copiar ideas e instituciones. Es

evidente que la universalidad de ambas ha estado presente siempre en la historia. Su función paradigmática ha determinado su fuerza expansiva. Pero de ahí a la incorporación acrítica de las instituciones propias de un sistema, en otro, media una gran diferencia.

Una cosa es que el constitucionalismo norteamericano haya inspirado los sistemas presidencial y federal, que el francés haya auspiciado las declaraciones de derechos del hombre y que el mexicano haya iniciado el tema social, y otra muy distinta es la transposición lisa y llana de las instituciones de un sistema a otro.

Cuando en un sistema se plantea la necesidad de una nueva reforma, la política y el derecho comparados ofrecen puntos de referencia útiles, incluso inspiradores. Nadie debe cerrarse a la posibilidad, y aun conveniencia, de adoptar instituciones ajenas cuyo funcionamiento se traduzca en márgenes más amplios y seguros para garantizar la libertad, la igualdad y el acceso a la justicia. Pero tampoco debe renunciarse, sin más, a la capacidad de innovar.

El ejemplo degolista es elocuente. Tomando elementos de otros sistemas, en la Francia de 1958 apareció un novedoso arreglo constitucional que, a su vez, caracteriza ya a un sistema diferenciable de los demás, y que con el tiempo ha ido configurando un modelo constitucional con perfiles propios, tan sugerente como el de Westminster o el del *Federalista*.

Los modelos clásicos también han sido objeto de adecuaciones. El voto constructivo de censura adoptado en Alemania, España, Grecia y Polonia, por ejemplo, constituye un matiz importante con relación al parlamentarismo; el presidencialismo tradicional ha sido corregido, aunque hasta ahora sólo nominalmente, en Rusia, Argentina, Perú y Bolivia, para ejemplificar, con la figura de primer ministro.

En la cuna de los modelos también se han producido cambios o existen fuertes tendencias para adoptarlos. El modelo mayoritario británico es progresivamente menos funcional, y ya se discuten opciones de adecuación; el veto legislativo y las nuevas modalidades adoptadas a partir de que fue declarado inconstitucional están modificando el presidencialismo en Estados Unidos, y en el cuasi presidencialismo francés han aparecido mecanismos correctivos, como el de la llamada “cohabitación”.

Como hecho deliberado o como consecuencia fortuita, las reformas del Estado que tienen éxito suelen ir acompañadas de la reforma social, como quería Ortega y Gasset. Cuando no ocurre así, las instituciones simplemente no funcionan en la práctica como aparecen en el papel. La fuerza normativa de las Constituciones sucumbe ante la fuerza fáctica de los detentadores del poder y ante la fuerza inercial de la rutina colectiva.

Otros aspectos que deben ser considerados con motivo de la reforma del Estado son: a) que una misma institución produce resultados distintos cuando se aplica en tiempos y en lugares diferentes a aquellos en los que fue estudiada, y b) que las interacciones de las instituciones también pueden ofrecer consecuencias no previstas. Por estas razones, las transposiciones institucionales deben ser realizadas con cautela, para no desencadenar procesos no deseados.

Al prever una reforma resulta necesario, como ya se dijo, hacer un análisis retrospectivo. El estado de cosas que se va a reformar es, a su vez, producto de una reforma previa. Debe determinarse si esta reforma permitió alcanzar los resultados proyectados o, si no fue así, cuáles fueron las causas de la distorsión.

La visión retrospectiva también debe incluir las opciones que fueron evaluadas y desechadas en el pasado. Acaso entre ellas figuraban medidas que hubieran podido dar mejores resultados que las adoptadas o, por el contrario, aparecían otras que ni en el pasado ni en el presente eran ni son convenientes. Puede ocurrir, también, que en las reformas anteriores ya quedaron planteadas las del futuro, y que habiendo llegado ya ese futuro, es ocasión de valorar su adopción.

Son muchos los ejemplos susceptibles de ser invocados para ilustrar lo que venimos señalando. En 1933, por caso, fue suprimida la reelección sucesiva de los legisladores federales mexicanos. Al hacerlo, los integrantes del Constituyente Permanente expresaron que la medida, por antidemocrática, debía ser transitoria. Mientras subsistiera, dijeron, el Congreso no podría desarrollarse a plenitud frente al Ejecutivo. Los más de sesenta años transcurridos ofrecen sobradas pruebas de que quienes así se expresaron tenían razón, y la seguirán teniendo mientras los legisladores no puedan trasladar el centro de sus lealtades de la cúpula del partido a la comunidad ciudadana.

Yendo más atrás, encontraremos que Venustiano Carranza expresó, al inaugurar las sesiones del Congreso Constituyente en 1916, que en México no había cabida para el parlamentarismo, porque no había partidos políticos organizados. Hoy existen esos partidos y, aunque tampoco sea recomendable el sistema parlamentario, ya es tiempo de darle al Legislativo una nueva dimensión, si es que se quiere contar con espacios institucionales para resolver las tensiones políticas y sociales.

Cuando se discutió, en el constituyente permanente, la reforma mediante la que se introdujo la modalidad de los diputados de partido (1963), se consideró que ese era sólo el primer paso antes de establecer el sistema de representación proporcional. ¿No habrá llegado ya ese momento?

Para reformar al Estado hay que estudiar al Estado reformado. De no hacerlo, la experiencia acumulada no servirá para nada: ni para recuperar del pasado lo rescatable, ni para evitar del pasado lo equivocado. Además, reformar no es refundar. Se reforma lo que ya está operando, para hacerlo mejor; no se parte de cero. Un error de cálculo en este punto puede desencadenar, paradójicamente, una vocación y una acción conservadoras de extrema dureza.

El legitimismo tradicionalista es particularmente peligroso cuando y donde existen una escuela y una historia oficiales que durante décadas han insistido en las virtudes de un sistema político. A veces los que simplemente experimentan temor ante el cambio se vuelven aliados involuntarios de quienes francamente se oponen al cambio, y juntos ocasionan regresiones profundas y prolongadas. Este es un riesgo que hay que medir, para superar, y que obliga a los agentes del cambio a plantear objetivos viables y estrategias adecuadas.

En las páginas de este libro no hay recetas; sólo hay experiencias. Se presentan apenas unas cuantas de las muchas que están en curso. En el mundo de hoy se habla de cambios allí donde hace tiempo nada cambia, lo mismo que donde desde hace mucho se viene cambiando. Todo indica que vivimos un nuevo tiempo eje; un tiempo de esperanzas y de posibilidades.