

REFORMA DEL ESTADO INTERRUMPIDA

Manuel CAMACHO SOLÍS

SUMARIO: I. *Reforma interrumpida*. II. *¿Qué reforma al régimen de gobierno?*

Agradezco la invitación del doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Distinguidos participantes: antes de mencionar algunas de las reformas al régimen de gobierno que nos conducirían a una democracia consolidada, ya sea de presidencialismo democrático o de semipresidencialismo, es necesario explicar por qué después de la alternancia y a más de un año de distancia, las fuerzas políticas no han sido capaces de pactar una reforma del Estado y ni siquiera la agenda para su discusión y negociación.

Si no se entiende por qué este tema fundamental —la reforma del régimen de gobierno— no ha sido prioritario, no se sabrá cómo retomarlo en el presente y cómo construir una agenda que tenga viabilidad política y vaya más allá de las transacciones que puedan ser útiles para las fuerzas políticas en la actual coyuntura.

I. REFORMA INTERRUMPIDA

La interrupción de la reforma del Estado pactada tiene diversas explicaciones.

El antiguo régimen nunca reconoció su necesidad y vio en la propuesta de transición a la democracia un peligro mayor para su supervivencia. Nunca se quiso llegar a un pacto de transición,

porque se pensó que las reformas políticas serían suficientes para legitimar al régimen y permitirían al PRI seguir gobernando. Un pacto de transición era visto como si fuera un anuncio de derrota que estimularía a los adversarios del PRI y que generaría la impresión entre los electores de que, ante la inminente derrota del antiguo régimen, éste buscaba protegerse. Tal pensamiento influyó en líderes de opinión que, por desconfiar de la oposición, o por no encontrar suficiente claridad en el pensamiento “transicionista”, concluyeron que no era necesaria una reforma institucional mayor, sino únicamente que hubiera elecciones libres para que pudiera ocurrir la alternancia. Cuando la alternancia se dio, reafirmaron su posición en contra de una reforma del Estado pactada.

Entre los adversarios del antiguo régimen, la idea de una transición ganó presencia, pero muchas veces no pasó de ser otra cosa que un lugar común para golpear al PRI. La lucha por la transición —más que un proyecto para la reconstrucción de las instituciones políticas del país— se convirtió en un punto de confluencia de las más diversas posiciones e intereses, muchas veces ajenas a un proyecto de reforma institucional.

Sin embargo, el peso de los intereses y la ideología del antiguo régimen que han estado en contra de la transición, y el desgaste que ha tenido la idea misma de la transición, no son suficientes para explicar la interrupción del proceso de una reforma del Estado pactada. Se pensó que con el cambio político y la alternancia se abrían posibilidades de cambio institucional; vamos, que prácticamente el cambio en la correlación de fuerzas y el debilitamiento de los controles autoritarios, obligaban a convenir las reformas institucionales que hicieran gobernable al país en las nuevas condiciones y que aseguraran la consolidación del régimen democrático. Eso no ha ocurrido.

Para el presidente de la República, la reforma del Estado pactada no ha sido prioritaria. Para los partidos políticos, no ha sido conveniente ni necesaria.

Para el presidente Fox la reforma del Estado pactada no ha sido su prioridad fundamental por dos razones. La primera, porque

para él había otros asuntos más importantes que ésta. La segunda, porque pensó que podía sacar adelante sus prioridades, sin necesidad de negociar demasiado con el Congreso, las fuerzas de oposición y la opinión pública. Desde su toma de posesión quedó claro que los trabajos de la reforma del Estado que había preparado la comisión respectiva no eran su agenda real. Sus prioridades eran Chiapas, la reforma fiscal, la reorganización de la administración pública, la reforma eléctrica. Y si frente a éstas —que eran sus prioridades— su predisposición a la negociación era baja, menos lo sería ante un tema que, por definición, iba a implicar alguna redistribución del poder del antiguo presidencialismo hacia el Congreso y hacia el régimen de partidos. El presidente ha hablado de la reforma del Estado, e incluso el 5 de febrero se refirió a una revisión integral de la Constitución, pero hasta el momento no ha sido el eje de su acción política.

Si para el presidente el tema no ha sido prioritario, para la mayor parte de las fuerzas políticas la revisión de la Constitución ha sido vista como un asunto lleno de riesgos.

Los políticos más sagaces y experimentados del PAN se dieron cuenta de que una transición (cambio o reforma mayor del régimen) tenía doble riesgo: por un lado, darle al presidente un poder plebiscitario que debilitaría al régimen de partidos y al PAN; o de no darse esa solución plebiscitaria, de debilitar al presidente panista y al gobierno panista. ¿Para qué correr el riesgo de que el presidente se apoderara del proceso de reforma constitucional en su beneficio? ¿O para qué correr el riesgo de debilitar los instrumentos de gobierno cuando la sociedad les iba a exigir que rindieran cuentas? ¿Para qué compartir el poder y el proyecto con otras fuerzas políticas, si el PAN había ganado legítimamente la elección?

Por su parte, los políticos más experimentados del PRI, quienes siempre estuvieron en contra de la transición, porque ésta representaba para ellos la pérdida del poder; en las nuevas condiciones volvieron a estar en contra, aunque por razones distintas. Su argumento implícito ha sido que, un proceso de cambios ins-

titucionales mayores —una revisión integral de la Constitución— es en extremo peligroso, al tener del otro lado a un presidente que podría utilizar su popularidad para construir un poder plebiscitario legitimado por un acuerdo y un cambio constitucional. La apertura de un proceso de revisión integral de la Constitución, de cambio de régimen, podría llevar a un proceso constitucional para —como en Venezuela— encumbrar a un líder que anularía a la oposición y podría llegar al extremo de disolver los poderes. Un acuerdo de cambio de régimen, en esas condiciones, equivaldría a deponer sus armas y a entregarlas a un actor político de quien —más allá de las diferencias partidistas— tenían dudas profundas sobre el respecto que le merecían el Congreso, los partidos y la opinión crítica. Para los líderes políticos del PRI, la defensa de la Constitución y la legalidad era su instrumento más poderoso para defender a su partido y a su proyecto.

El cálculo del PRI fue compartido por algunos líderes de opinión independientes que temían al presidente y que temían a una hegemonía panista. Pensaban que si en el proceso de cambio se debilitaba al Congreso, se fortalecía el PAN, avanzaba rápido una reforma fiscal que le diera recursos al activismo político del presidente y se facilitaba el camino de la privatización de la energía eléctrica, la popularidad del presidente sería imparable para las próximas elecciones (de 2003). Y que con un Congreso de mayoría panista, el PRI y el PRD no tendrían otra resistencia que su mayoría en el Senado. Aún con ésta, frente a un presidente fuerte, respaldado por los intereses económicos y una parte de los medios, sería difícil impedir que el gobierno promoviera reformas con cara democrática que fortalecieran al Ejecutivo, o iniciativas de reforma constitucional como la privatización de Pemex y la reelección presidencial para el 2006.

El conjunto de estos intereses y circunstancias políticas han provocado que el tema de cambio de régimen pierda atractivo, prestigio y viabilidad. En el momento de las más altas expectativas de cambio, con un capital de legitimidad excepcional, la reforma del Estado pactada está interrumpida.

Por estos caminos sinuosos, se ha llegado a una paradoja. Las fuerzas políticas que necesitan de una democracia consolidada, han temido abrir el proceso. El gobierno que pudo haberse beneficiado con la reforma, la retrasó. Y hoy que la idea vuelve a cobrar interés, a las partes no se les ocurre otra cosa que la de pensar en acuerdos parciales, con la pretensión de llegar de esa manera a un acuerdo general, cuando con cada concesión parcial y cada acuerdo parcial, se corre el riesgo de que al final la cobija no pueda cubrir lo que se negoció temáticamente entre las partes.

Se ha vuelto a pensar en un acuerdo, en acuerdos, porque ni el gobierno ha logrado imponer su voluntad, ni las oposiciones tienen asegurado su porvenir político. Y mientras prosigue la parálisis, están apareciendo nuevos datos de la realidad que podrían afectar la estabilidad del país.

Los nuevos datos son los siguientes: la economía está en recesión, la recuperación va a tardar y la situación fiscal empieza a debilitarse, por lo que de no haber reforma fiscal no sólo no habrá crecimiento, sino que pueden volver a haber inflación e inestabilidad. La inseguridad sigue provocando enojos y preocupación en la sociedad. Las tensiones sociales que habían estado latentes, comienzan a manifestarse en distintos sectores. La agenda externa que se pensó podría dar resultados espectaculares inmediatos puede llevar demasiado tiempo para concretarse. El presidente ha tenido que reconocer limitaciones a su actuación mayores a las que anticipó. El PAN ya le demostró al presidente que le es vitalmente necesario. El PRI se ha protegido, no se ha dividido y podría en el futuro capitalizar el eventual deterioro electoral del partido en el gobierno.

Por lo pronto, para mantener la estabilidad de la economía mexicana, el presidente y el PAN necesitan de la reforma fiscal (antes de que México empiece a argentinizarse). Y el PRI necesita de mayores posibilidades de competencia para recuperarse hacia el 2003. El PRD necesita no quedar marginado del proceso político y evitar que haya una reforma electoral que consolide el

bipartidismo, o que sin haberla, por falta de ésta, la polarización lo deje fuera.

Sería lamentable que un nuevo error de estrategia política impidiera avanzar en los consensos políticos. Si el presidente desaprovechó la oportunidad que le daba la entrada del gobierno para pactar la reforma institucional y una parte de sus prioridades a cambio de darle seguridad y futuro a las fuerzas de la oposición. Si la oposición y el PAN han logrado limitar los posibles excesos del presidente. Sería grave que hoy, el gobierno, el PAN y las fuerzas de la oposición siguieran ancladas en la misma lectura de la entrada del gobierno, cuando al gobierno y al PAN les es vital el acuerdo para sacar al menos una parte de la reforma fiscal, y cuando para las oposiciones los riesgos han disminuido y tienen en sus manos la oportunidad de despejarse el camino político para su reconstitución y eventual retorno.

Quedaría por contestar la pregunta de si: ¿una reforma fiscal como la que se pretende y una reforma electoral como la que necesitan las oposiciones son una reforma de Estado?

II. ¿QUÉ REFORMA AL RÉGIMEN DE GOBIERNO?

Lo más importante es definir hacia dónde quiere llegarse. ¿Se quiere mantener el régimen de gobierno actual tal como está, para de esa manera dificultar la tarea de gobierno y facilitar un triunfo de la oposición? ¿Se quiere llevar a cabo un proceso de reformas constitucionales que termine por fortalecer el liderazgo del presidente, a través de procedimientos plebiscitarios que debiliten aún más la representación política? ¿Se quiere apoyar únicamente reformas mínimas, dentro del marco constitucional actual, para hacer frente a los problemas de la economía y la gobernabilidad? ¿O se quiere transformar el régimen presidencialista? ¿Y en este último caso, se pretende instaurar un régimen presidencial democrático (semejante al de los Estados Unidos), o un régimen

semipresidencial democrático (semejante al de la V República francesa)?

Al país le conviene transformar su régimen presidencialista. El actual tiene limitaciones que dificultan la gobernabilidad y la modernización del país. Para empezar, hay que recordar que aquí no todos los derechos humanos son garantías individuales. No hay razón alguna para mantener este retraso. En campos importantes, las facultades del Ejecutivo son excesivas; y en otros, las del Legislativo pueden ser peligrosas. Es inconcebible, por ejemplo, que el Legislativo no tenga un control efectivo sobre todo el proceso presupuestal, desde el manejo real de la deuda, la disposición sobre los recursos no ejercidos y sobre ingresos extraordinarios, los recortes arbitrarios y numerosas decisiones sobre precios y tarifas. También, es peligroso que el proceso de sustitución del presidente, pueda estar totalmente en manos de la mayoría simple del Congreso General, sujeta por tanto a interpretación de las fuerzas de oposición. No tiene tampoco justificación alguna que el Ejecutivo goce del nivel de fuero y privilegios que la Constitución le otorga, que las autoridades locales tengan tan bajo nivel de control sobre el ejercicio que hacen de los recursos públicos y que, en general, la rendición de cuentas sea tan raquítica. No tiene tampoco razón de ser ya, que el Ejecutivo tenga el nivel de intervención sobre los procesos judiciales del que dispone hoy en día. No lo tiene tampoco que toda la responsabilidad del gobierno recaiga sobre el presidente; se necesita hacer responsable al gabinete y fortalecer la relación de éste con el Congreso. No tiene razón alguna de ser que el Ejecutivo pueda conservar los instrumentos de control sobre los medios de comunicación que posee, ni el enorme gasto en propaganda del que sigue disponiendo. No hay finalmente razón para mantener una ley electoral que entorpezca a tal grado las alianzas y coaliciones, que contribuya a la rigidez de los partidos y que facilite el dispendio en las campañas por la duración de éstas y la falta de control sobre tramos importantes del proceso político.

Sin necesidad de cambiar toda la Constitución, es aconsejable una nueva constitucionalidad. Si no se quiere hacer una revisión integral, al menos se necesita hacer aquellas reformas que son más urgentes para fortalecer la gobernabilidad y darle mejores equilibrios a los poderes. Bajo cualquier diseño de reforma, será indispensable fortalecer al Congreso y consolidar la independencia y las facultades de la Suprema Corte de Justicia. En ningún proyecto de reforma serio pueden dejarse de lado los problemas del nuevo equilibrio federal, de la necesidad de establecer fórmulas de coordinación metropolitana que permitan la existencia de agencias administrativas para mejorar la satisfacción de los servicios, y de las facultades del Senado como órgano de representación federal.

En pocas palabras, en vez de un presidencialismo que a cada momento choca con las nuevas realidades políticas del país, conviene construir un régimen presidencial democrático controlado por la ley, con un gabinete responsable políticamente, con una relación con el Congreso que facilite la formación de consensos y no induzca a la confrontación permanente, que sea parte de un orden federal mejor estructurado y más responsable, donde puedan construirse gobiernos locales más cercanos a la sociedad y más eficientes. El punto no es qué tan amplias son las reformas, sino si éstas incluyen las adecuaciones necesarias, las fundamentales, y si existe coherencia en las reformas que se proponen.

En cualquier diseño de reforma de régimen, es indispensable considerar qué régimen de partidos le es funcional, y cómo a partir de la realidad actual se puede facilitar esa coherencia. De lo que se trataría no es de inventar un nuevo régimen de partidos, sino de que a partir de los existentes, facilitar que éstos se abran a la sociedad y se construya, simultáneamente, el apoyo al gobierno y una mejor oposición.

La reforma pactada del Estado necesitaría incluir una agenda como ésta, a partir de una definición clara sobre los alcances del proceso para evitar que éste sea manipulado a favor de una de las fuerzas políticas, o peor aún, en contra de todas.

Pero ésta es la agenda que hoy menos interesa. Lo urgente para el gobierno y las fuerzas políticas, y hasta cierto punto para la sociedad, es la reforma fiscal. Es el campo. Es la educación. Es la seguridad. Son las garantías a los actores políticos y la equidad en las condiciones de la competencia política.

Son compatibles ambas necesidades: la reforma del Estado, con las reformas que faciliten la gobernabilidad y la competencia política. Sí son incompatibles desde un punto de vista sustantivo, aunque pueden no serlo por la sobrecarga de asuntos que el gobierno y las fuerzas políticas tienen ya en sus manos. Una comisión independiente podía y todavía podría ser de gran utilidad, pero las resistencias a ello son previsibles.

De ahí que, en la situación actual, el sentido común dice que: habría que separar las reformas y acuerdos relativos a la gobernabilidad inmediata (incluida la economía), de las reformas del Estado. Pretender mezclarlas, cuando los problemas han crecido, cuando se tienen periodos muy cortos para procesarlas y cuando pueden no ser todas compatibles, puede debilitar las primeras y arruinar las segundas.

Ésta es la duda que seguramente invade a quienes tienen en sus manos las decisiones. No se atreven a fijar una agenda, porque no la tienen amarrada con las fuerzas políticas. No la pueden amarrar, porque hay un conflicto de intereses entre las prioridades del gobierno y las prioridades de la oposición. No puede resolverse ese conflicto bajo las reglas anteriores y dentro de un régimen presidencialista. No pueden cambiarse esas reglas, porque no existe el acuerdo. Y no existe el acuerdo, porque no hay suficiente confianza, porque las garantías son insuficientes, y porque sin movimiento político y margen para desarrollar nuevas iniciativas políticas, los interlocutores son inevitablemente débiles. Como no se puede salir de este círculo vicioso, lo único que queda es posicionarse ante la opinión pública, hablando de los grandes acuerdos; y cada uno atrincherarse en sus cotos de poder, para que por lo menos éstos no sean invadidos.

Finalmente conviene hacerse la pregunta de: si esto que se vive es inevitable y es precisamente la manifestación del cambio democrático. En parte sí, pero quienes concluyan que en todo sí, me temo que sufrirán grandes decepciones, porque los cambios no son para siempre, ni hay algún otro recurso político mejor que el de construir instituciones sólidas. Entonces, ¿cómo?

Nada impide que pueda avanzarse hacia un acuerdo mayor de reforma del Estado, a través de acuerdos que permitan resolver los problemas y construir la confianza. Siempre y cuando, esos acuerdos no representen compromisos que hagan inviable una reforma ordenada del régimen, ni la viabilidad financiera del país. Y es muy difícil avanzar en los acuerdos parciales sin hacer concesiones reales.

Sin coordinación nacional y sin proyecto que establezca con claridad el propósito, los tiempos y el papel que cada acuerdo parcial va a tener, la vía de los acuerdos parciales puede ser una mera ficción que no termine de arreglar la política, que congestione más la gobernabilidad y que profundice la decepción de los ciudadanos. El debate no está entre métodos centralizados y descentralizados de acción política, sino entre acciones con propósitos claros e instrumentación eficiente, o acciones que no logran terminar con la confusión y la ineficacia política.

Si no hay margen o voluntad políticos para hacer una reforma del Estado, háganse acuerdos del gobierno con las fuerzas representadas en el Congreso para sacar adelante los problemas más urgentes de la economía, la justicia, la educación; a cambio de concederle a las fuerzas de oposición la oportunidad efectiva —por equidad en las condiciones de competencia— de ganar la mayoría en el 2003. Si hay margen y voluntad política para pactar una reforma del Estado, sepárense los temas de la gobernabilidad para no echarla a perder. Si no puede llegarse a un acuerdo mayor, háganse los acuerdos parciales, pero sin arruinar la posibilidad de que bajo nuevas condiciones políticas (quizá en 2003) pueda hacerse una revisión seria del régimen de gobierno. En la reforma del Estado, ya se perdió un año; aunque hay que reco-

nocer que el tiempo transcurrido ha contribuido a evitar que prosperen iniciativas que podrían debilitar la representación política y la democracia. Pero de aquí en adelante, nada justifica que en términos de la consolidación de la democracia, se pierda un sexenio, y menos aún una década.