

¿SE PUEDE REFORMAR AL ESTADO?

Juan MOLINAR HORCASITAS

El Instituto de Investigaciones Jurídicas nos convoca a contestar una pregunta simple, pero que encierra un tema muy complejo: ¿es posible reformar al Estado? Brevemente respondo: sí es posible reformar al Estado. Aún más. Lo hemos hecho. Para ilustrar mi respuesta haré un breve recuento de nuestra historia política constitucional, basado en una periodización arbitraria, si se quiere, pero después de todo, cualquier corte histórico lo es. Les propongo que hagamos tres cortes en la época posrevolucionaria mexicana. Tres cortes en el tiempo que forman periodos de cuarenta años: 1921, 1961, 2001. ¿Cómo ha cambiado nuestro país en estos años?

Si algún extranjero hubiera venido a México para realizar una breve reseña que describiera al régimen político en 1921, habría dicho que observa una enorme red de caciques escasamente integrada. El país tendría una articulación institucional endeble y muy dispersa, formada por una centena de poderes políticos con un alcance estrictamente local, en el que los poderes federales representaban un abigarrado mosaico de partidos personalistas.

Aunque el sistema presidencial encubría una realidad caudillesca, nuestro observador se sorprendería al constatar que la tasa de aprobación de iniciativas del Ejecutivo en el Congreso era de aproximadamente 40%. Asimismo, reconocería una decisiva influencia del Ejército revolucionario, en donde la política nacional todavía olía a pólvora y en donde se observaba una pobre pero incipiente organización de los intereses sociales, tanto en el mundo rural, que dominaba al país, como en el urbano.

Sin duda alguna, este cuadro enfatiza algunos aspectos más que otros y podría considerarse parcialmente incompleto, pero en términos generales tendríamos que aceptar que es un cuadro válido.

Cuarenta años después, en 1961, si el mismo observador hiciera una nota similar actualizando los mismos criterios de análisis de la política mexicana, encontraría un cuadro totalmente diferente. Descubriría que todas las iniciativas del presidente eran aprobadas por el Congreso sin grandes comentarios ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Vería que existe un partido político hegemónico en el país, que en la mayoría de los municipios y aún en muchos distritos federales no enfrentaba oposición alguna. Además, en la mayoría de los casos en que enfrentaba oposición, de algunos de los tres partidos con registro legal (PAN, PPS, PNM) obtenía mayorías considerables.

La distribución de poderes en redes, caciques y caudillos habría decrecido de manera importante. En la Cámara de Diputados, todos los legisladores, salvo dos, eran del mismo partido, así como todos los gobernadores que administran las entidades de la Federación, que son designados por el presidente. Asimismo, vería que todas las legislaturas locales están integradas unánime o mayoritariamente por ese partido, y que sólo un municipio, el de Ascensión, en Chihuahua, era gobernado por un partido distinto al dominante.

Por el lado de la representación corporativa de intereses sociales, nuestro observador constataría la existencia de estructuras muy importantes, fuertemente reguladas y sancionadas, en un esquema entonces llamado tripartito. En general, nuestro observador señalaría un cuadro de organización social muy fuerte, tanto en el campo como en las ciudades, pero basado en una centralización ampliamente regulada. Ése es el paso de 1921 a 1961.

Cuarenta años más tarde, si un hijo o nieto del mismo observador tomara la estafeta de nuestro primer cronista, se encontraría con que el día de hoy en la Presidencia de la República, por primera vez en setenta años, hay un fenómeno de alternancia; que en la Cámara de Diputados la fracción del partido del presi-

dente no tiene el control mayoritario, lo mismo que en la Cámara de Senadores; que poco más de veinte estados están gobernados por un partido diferente al del presidente de la República. Este narrador nos pintaría un cuadro en el que existe una vida partidaria intensa, donde un partido desconocido en el país en la época del primer cronista pero ya actuante en la del segundo, ocupa la Presidencia y además gobierna en municipios que representan cerca del 40% de la población.

Cuando rindiera cuentas de la organización de la población, desde un punto de vista corporativo, se encuentran asociaciones fuertes pero cada vez menos reguladas. Así, estamos hablando de un país muy diferente al de 1961.

Tres cortes, tres sistemas políticos muy diferentes. Una misma Constitución, aunque profusamente reformada.

Abordo, ahora sí, la pregunta: ¿es posible reformar al Estado? Basándome en las crónicas expuestas, respondo que sí. Más aún: diría que tan es posible que ya lo hemos hecho en el pasado y aventuraría un pronóstico: lo haremos nuevamente.

En la historia política que señalé podemos decir que ya se han dado dos reformas al Estado mexicano. En ambos periodos hay transformaciones reales y formales. Incluso, si nos concentramos en la reforma del Estado que se ha dado de alguna manera en toda la historia de México, tendríamos que remontarnos más de cuatrocientos años y tratar de articularla, de darle algún sentido. Como en el caso del régimen político de 1961, muy distinto al de 1921, y a su vez diferente al que vivimos hoy en día.

De 1921 en adelante lo que podemos observar es una tendencia hacia la centralización. Hay numerosos ejemplos. Entre los primeros de ellos recuerdo las reformas constitucionales al método de elección de la Suprema Corte de Justicia, que se dan muy temprano, pocos años después del primer corte que he señalado. Con esas reformas, la integración de la Suprema Corte de Justicia pasó de un colegio electoral en el Congreso de la Unión, con la participación de las legislaturas estatales, es decir, un modelo muy federalista por la intensa participación de los estados, a la

forma actual del nombramiento presidencial con la ratificación del Senado.

Desde esos mismos años observamos la centralización de la educación pública, como primer paso de los muchos que se dieron después en ese sentido.

Veríamos después la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal y la transformación del gobierno capitalino en un asunto administrativo del gobierno federal. En términos generales, tendríamos que hacer un recuento de las reformas al artículo 73 constitucional, entre otros, durante todo ese periodo, para observar la centralización de atribuciones que correspondían a las legislaturas de los estados y que pasaron a ser del Congreso federal.

Más adelante, observaríamos la prohibición de la reelección en los cargos de elección popular, las reformas de 1933 y 1937 al artículo 27 constitucional en materia agraria, etcétera.

Vale la pena notar que el proceso de centralización constitucional se dio por la vía del Congreso y no del presidente, ya que todo ese proceso de la vida nacional se ha producido a través de la concentración de facultades en el Legislativo, que posteriormente terminarían bajo el control presidencial. Sobre esto, Jorge Carpizo ha dado una magnífica explicación refiriéndose al carácter metaconstitucional del presidencialismo mexicano.

Todas estas reformas, realizadas en diversos momentos, tienen, en realidad, una concurrencia muy clara. Han acompañado, de manera muy estrecha, a las transformaciones que fue experimentando la sociedad mexicana. Más allá de las valoraciones éticas que pudieran hacerse sobre la bondad de los objetivos que perseguía esa misión centralizadora, podemos convenir en que las elites políticas nacionales tenían buenas razones para concentrar sus esfuerzos en la construcción de un Estado nacional, capaz de imponer orden sobre una sociedad en aquel entonces parroquial y escasamente organizada, pero intensamente movilizada por una década de acciones revolucionarias.

La transformación de las redes caciquiles obedeció a una necesidad de integración nacional, a través de la organización de las masas y del despliegue de una maquinaria electoral, y generó toda una nueva gama de problemas, demandando soluciones.

Es precisamente el éxito de los esmeros de las elites políticas nacionales, en la tarea de construir un Estado nacional, lo que abre un segundo procedimiento de reforma en sentido inverso, pues al mismo tiempo que se consolidó un sistema político de alcance nacional, se produjeron también demandas insatisfechas de muchos actores políticos y sociales. Podemos hablar entonces de una segunda etapa en la reforma del Estado en México, posrevolucionaria, y que no surge como consecuencia del fracaso de la primera sino, precisamente, de su éxito.

Esta segunda etapa se orienta hacia la descentralización institucional del sistema político. Pasa de una lógica corporativa de masas, de partido hegemónico, hacia una lógica ciudadana. Se inicia y desarrolla como consecuencia, entonces, de los efectos no intencionales del éxito del primer proceso de transformación del Estado.

Las reformas han adquirido ya un reconocimiento implacable en el plano electoral y partidario, por ejemplo. Entre 1917 y 1963, no existió una sola reforma constitucional en esta materia, salvo la de la no reelección. Pero de ahí en adelante se abre un periodo con referentes fundamentales: 1963, 1977, 1990, 1994, 1996.

En el plano de la descentralización de atribuciones, se presentan dos reformas de gran importancia. Una realizada en 1983 y otra muy reciente, ambas recientes en la esfera municipal. Tales reformas son las primeras en revertir la marea de centralización en el reformismo mexicano, por la que se devuelven facultades a los municipios y a los estados de la Federación.

Aparece después, en años más recientes, una nueva tendencia en el Estado mexicano consistente en la creación de organismos estatales autónomos de gran impacto: el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal

Electoral. Éste es un fenómeno de descentralización horizontal de tanta importancia como el federalista.

Se da también un fenómeno de gran importancia en el ámbito de los poderes federales: la transformación del Poder Judicial por la que se potenció a la Suprema Corte en su papel de órgano de control de la constitucionalidad, papel cuyo alcance, por cierto, aún está en discusión. Con ello se fortaleció su participación en la solución de controversias entre distintos órganos de poder, pero, además, se le facultó para resolver las posibles contradicciones entre normas de carácter general y la Constitución, privilegiando una vía institucional —la jurisdiccional— para la resolución de conflictos con importante incidencia política. En segundo lugar, triunfó finalmente la tesis según la cual todos los procedimientos electorales son justiciables, revirtiendo la vieja doctrina de Vallarta y restableciendo la de Iglesias, con justa razón y con la debida fuerza institucional.

De tal suerte, si en un principio la reforma del Estado generó una fuerte concentración del poder y, con posterioridad, en su segunda etapa, ha impulsado la apertura y la descentralización, hoy la reforma del Estado obedece a una nueva necesidad: la de ajustar la normatividad vigente a las nuevas circunstancias que, en términos de distribución del poder, imperan actualmente en el país. El desafío de los años por venir, y de la etapa que éstos inauguran en el largo proceso de reforma del Estado, es hacer gobernable nuestra democracia.

En otras palabras, el propósito que debe impulsarnos hoy para llevar adelante la siguiente etapa de la reforma del Estado es el de crear las condiciones institucionales que permitan la consolidación del régimen democrático al que la transición ha conducido.

Para ello, es indispensable generar mecanismos para que los partidos políticos puedan superar, una vez celebradas las elecciones, la lógica de la competencia y la discordia que se genera durante las campañas electorales, para entonces pasar a una lógica de cooperación y de acuerdos en la toma de las decisiones. El eje de la reforma deberá permitir a los partidos políticos alternar

de manera natural su relación adversarial, propia de la competencia electoral, con una relación de convergencia, propia de la gestión gubernamental en que participan. De ese modo, la pluralidad de la representación política no se fragmentará al punto de paralizar la acción de los órganos del Estado.

Esta etapa de la reforma del Estado tiene que darle solidez y eficacia a nuestra democracia. Tiene que hacerla gobernable.

En lo relativo a la dimensión representativa de nuestro sistema, al funcionamiento de las reglas de acceso a los órganos del Estado, se han conseguido resultados satisfactorios, aunque todavía inacabados. Un ejemplo es el tema de la prohibición de la reelección legislativa inmediata, que es una regla que limita al elector, que restringe sus posibilidades y que habría que cambiar para permitir que los ciudadanos decidan con toda libertad quién los representa —es preferible confiar en la voluntad de los ciudadanos que en reglas como ésa, que la obstaculizan—. Sin embargo, lo cierto es que el desafío actual radica, sobre todo, en la dimensión de la gobernabilidad: en la forma en la que se organizan, se ejercen y se controlan los poderes del Estado.

A modo de conclusión a la pregunta de si es posible reformar al Estado, respondo que sí, que lo hemos hecho y que lo vamos a seguir haciendo ahora para hacer gobernable nuestra democracia, en sintonía con el momento histórico que nos ha tocado vivir y en el que tenemos una gran responsabilidad para con las generaciones venideras.

La confianza en la posibilidad del cambio se basa también en el conocimiento del proceso que permitió la reforma estatal que ha conducido la democratización mexicana. La transición democrática de México tiene rasgos muy característicos, que sólo un par de casos comparten: se trató de una transición forjada gradualmente, utilizando las posibilidades que permitían las reglas del régimen que se buscaba transformar, con la participación de los partidos y las fuerzas políticas de ese régimen, mediante pactos sucesivos, a través de las instituciones y, sobre todo, votada. La transición votada mexicana es, de hecho, el mejor argumento para

confiar en la capacidad política de los mexicanos para realizar la reforma del Estado que la transición democrática exige.

De hecho, la reforma del Estado se requiere no porque hayamos fracasado en la transición democrática, sino por lo contrario: porque tuvimos éxito. Esta nueva situación, que es producto del éxito del pacto democrático de los años ochenta y noventa, requiere ahora ser abordada mediante otro pacto, pero esta vez ya no para democratizar el sistema, sino para darle gobernabilidad a una democracia muy plural.