

NATURALEZA Y ALCANCES DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

DR. JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS

Quiero tratar un tema que es de actualidad y en el cual se inscribe, de alguna manera, lo contencioso administrativo en México, me refiero a la reforma del Estado. Voy a tratar de una manera muy general algunas reflexiones sobre este concepto, ¿cuáles han sido los cambios importantes que ha experimentado el Estado mexicano en estos últimos años? y ¿hacia dónde se orienta la organización del nuevo Estado? para, inscribir los procesos de transformación y de cambio de lo contencioso administrativo en México.

Iniciaría recordando lo que es el Estado, si se quiere una definición simple, decimos que el Estado es la representación política de la sociedad y eso significa que una sociedad no puede vivir sin un Estado que la represente, el Estado, pues, no es una entelequia conceptual, es una institución esencial para la convivencia armónica y para que funcione la sociedad. Si quisiéramos desarrollar un poco más el concepto de Estado podríamos decir que el Estado es la representación política de la sociedad que ejerce una autoridad o poder de dominación conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios en determinada población y en determinado territorio. Estos valores colectivos mayoritarios están generalmente consignados en un documento esencial para una sociedad, que se llama Constitución, en este documento básico, sea breve o sea amplio, está establecida la forma como se constituye el Estado.

Los valores colectivos mayoritarios, los principios que una sociedad hace suyos y que van cambiando con el tiempo y que,

generalmente se construyen a través de los partidos políticos son los principios dogmáticos; y la forma como el Estado se estructura se da de acuerdo con las características socio-históricas en la evolución que cada país, en lo particular, tiene.

El Estado en general y particularmente el Estado mexicano se conforma, además de con esta filosofía que se reconoce en sus valores mayoritarios, por la estructura tradicional en la que se ha ejercido el poder político a lo largo de estos últimos siglos en el mundo y que es una estructura con la división tradicional de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y un esquema de Estado nacional, donde se sobreponen también órdenes de gobierno, así, el Estado se constituye, generalmente, en su parte orgánica por poderes y por niveles. En un Estado federal como el nuestro es más clara la concepción general en la cual el Estado descansa, poderes y niveles de gobierno.

Hay reforma de Estado cuando, por razones de carácter social, de definición de una cosmogonía específica, una cosmovisión de la sociedad por parte de los gobernantes o de la propia sociedad, se decide que haya transformaciones a la filosofía del Estado, a su estructura fundamental o a la forma como se da la relación entre el Estado y la sociedad civil a la que representa. Cuando hay estas transformaciones hablamos de reforma de Estado y cuando estas transformaciones son producto de una agenda nacional en donde participan las distintas fuerzas sociales, los partidos políticos y los propios representantes del Estado, entonces estamos hablando de una reforma institucional y, cuando además es por consensos la llamamos democrática.

Los Estados han sufrido a lo largo de su historia transformaciones, el nuestro, ciertamente las ha sufrido desde su constitución como Estado independiente en 1821 reflejadas en la Constitución de 1824 y en la de 1857. Una transformación muy importante del Estado nacional se da como producto de la revolución mexicana en 1917, cuando cambian algunos de sus valores colectivos y, particularmente, su noción de rol de representante político de la sociedad, con la revolución el Estado asume la responsabilidad de ser un factor directo de ciertos procesos del desarrollo económico, social y cultural y asume la responsabilidad de participar y asegurar derechos en materia

de educación, de salud, de cultura y de otros ámbitos, se convierte del Estado que antes era, un Estado gendarme, liberal que se basaba en los principios del dejar hacer y el dejar pasar, en un Estado activo, en un Estado providencia, en un Estado actuante en la vida nacional y eso hace que se transforme su estructura, su administración pública y, desde luego, sus marcos legales y constitucionales.

A partir de 1917 el Estado tiene un rol más activo como rector de los procesos económicos y sociales del país y, consecuentemente, su administración cambia, sin embargo, y también como consecuencia de esta nueva visión filosófica del Estado, se inicia un proceso de desequilibrios funcionales en la estructura de los poderes y los órdenes de gobierno: crecimiento desmedido del Estado, hipertrofia del Ejecutivo bis a bis el Legislativo y el Judicial, desequilibrio entre un nivel federal de gobierno frente a los niveles locales, el Estado mexicano le da al sistema presidencial una connotación determinante, hegemónica. En la estructura del Estado mexicano, el presidencialismo se constituye en un centro crucial del entramado nacional y de la vida incluso de los otros poderes públicos y también de los otros órdenes de gobierno.

En los últimos años el Estado mexicano ha vivido algunas transformaciones notables, en el ámbito político y en otros ámbitos. En primer lugar, el Estado mexicano se inscribe en los procesos de globalización, las naciones eran antes sistemas un poco cerrados, particularmente la nuestra, al entorno internacional. Ustedes recordarán que hace apenas pocos años nuestro Estado decidió no ingresar al GATT, el Estado había decidido cerrar las fronteras para así propiciar las condiciones para que existiera una clase empresarial y una infraestructura de producción nacional que pudiera nacer con ciertas posibilidades de crecimiento y de éxito, el Estado había intervenido en lo social, en lo económico, en lo sindical, en lo empresarial, pero la globalización empieza a inscribir al Estado mexicano en un contexto de interdependencia a tener que transcurrir por ciertas vías, en donde la competencia internacional, el libre flujo de mercancías de comercio, se convierten en un determinante y, consecuentemente, en un limitante del ejercicio amplio del presidencialismo mexicano.

Esta y algunas otras reformas le dan al Estado mexicano una connotación de Estado en proceso de transformación, reformas que se dan a algunos postulados básicos de la Constitución; en su relación con las Iglesias, en su relación con instituciones muy importantes para la vida nacional como son las instituciones relacionadas con el ámbito agrario y, muy especialmente, hay que subrayar las reformas políticas que comienzan a enmendar algunas deformaciones que se daban en la evolución del país, particularmente, en los procesos a través de los cuales se integra la representación del Estado nacional.

Quisiera, de manera muy específica, señalar algunas de las transformaciones más notables del Estado en el ámbito político. La primera es la electoral: en el esquema de la división tradicional de poderes empiezan a surgir órganos autónomos de gobierno, el primero y quizá el más importante, no el primero en tiempo porque antes fue el Banco de México, es la institución electoral, el IFE, en donde se crea una instancia, una autoridad reguladora de los procesos electorales con nuevos esquemas que hacen que la contienda electoral, la vida de los partidos políticos y los procesos electorales sean más transparentes y más equitativos.

Hay cambios trascendentes en este ámbito, cambios que se agendan, se negocian entre grupos parlamentarios y partidos políticos y logran una reforma constitucional unánime que le da al país un impulso muy grande en su vida política y que nos permite cumplir con una asignatura pendiente que teníamos desde hace tiempo: me refiero no solamente al proceso electoral sino también, dentro de él, a los procesos de lo contencioso electoral, creando primero órganos autónomos de justicia electoral, que después, merced a otra reforma constitucional, pasan al ámbito del Poder Judicial.

Otra reforma importante es la que redimensiona al Ejecutivo, la que lo redefine. El Ejecutivo y la burocracia federal en su conjunto crecieron de una manera desmedida, el Estado se convirtió, en algún momento de nuestra historia, por razones, de nuestra historia reciente, por razones también explicables en un Estado patrimonialista, en un Estado obeso. Recuerdo con frecuencia la frase de Octavio Paz que decía que el Estado se convirtió en un ogro filantrópico que terminó por atentar con-

tra los propios deseos de servir a la sociedad. Estas reformas de Estado que se dan en estas últimas dos décadas y, particularmente en esta última década, también tocan esta construcción burocrática del Estado en el ámbito del Ejecutivo, redimensionándolo, haciéndolo, si se me permite la expresión, más esbelta, la parte del Poder Ejecutivo.

Otra de las reformas importantes fue que un apéndice del área administrativa del Poder Ejecutivo que correspondía al gobierno del Distrito Federal, se separa para constituirse en un órgano autónomo, independiente de gobierno, en esta reforma constitucional, me tocó participar de manera directa, al igual que en la electoral, primero como legislador y luego como representante del Ejecutivo.

También existen procesos de redimensionamiento del Ejecutivo realizados por iniciativa de este poder, quiero subrayar la importancia de algunas decisiones de gran envergadura que, los últimos dos presidentes de México emprendieron: como la descentralización que permite procesos de equilibrio, al pasar de un nivel de gobierno atribuciones y funciones a otros niveles de gobierno.

En razón de las obligaciones del Estado por algunos valores colectivos que lo responsabilizan como la educación, la salud y el desarrollo social habían venido creciendo las atribuciones y funciones del Ejecutivo federal, mediante la descentralización éstas pasan a los niveles locales de gobierno, toda la estructura del sector educativo nacional, pasó paulatinamente a los Ejecutivos locales con responsabilidades y con recursos.

Los presupuestos y los recursos ahora se han ubicado mediante procesos de descentralización irreversibles en mi opinión, en los niveles locales de gobierno, e, incluso, en los niveles municipales.

Se dan paralelamente otras reformas de enorme relevancia en el funcionamiento de los poderes públicos federales que han tenido como consecuencia el fortalecimiento, se ha redimensionado y hecho más pequeño el Ejecutivo pero también se han fortalecido los poderes Legislativo y Judicial.

La reforma del Poder Judicial Federal que se dio a principios de 1995, más la que habrá de venir próximamente, han generado que el Poder Judicial se convierta en un poder más independiente, más autónomo, con mecanismos nuevos de operación y de funcionamiento que se traducen en escenarios inéditos como la elección de los once ministros de la Corte por unanimidad en el Senado de la República, lo cual asegura un principio de suposición que se ha visto en la realidad traducido en independencia del Poder Ejecutivo.

También hay reformas al Poder Legislativo, crecen algunas de sus atribuciones pero las reformas que se dan en el ámbito electoral más la madurez política de los mexicanos, el crecimiento más equilibrado de las fuerzas políticas generan una nueva circunstancia en el Poder Legislativo que lo hace que asuma su verdadero rol de contrapeso, de balance y a ser una instancia fundamental del ejercicio de los poderes públicos.

El partido del Jefe del Ejecutivo federal no tiene mayoría en el Congreso, y esto va a significar contrapesos y balanzas entre los dos poderes, ya redimensionados, un nuevo espacio de convivencia como lo asegura la Constitución, procesos de colaboración y coordinación entre poderes que van a hacer que se fortalezca el rol del Legislativo como espacio privilegiado para la disposición política nacional.

Adicionalmente a esto, en esta reforma de Estado, frente al esquema tradicional de división de poderes, se crean órganos autónomos de gobierno que no se inscriben necesariamente en la división tradicional de poderes y que tienen autonomía frente al Ejecutivo, autonomía orgánica, legal e, incluso, presupuestal. El Banco de México es el primero y tiene que ver con la política monetaria del país y con algunos aspectos esenciales de la economía.

Está el IFE, al que ya hicimos alusión, está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y está en ciernes un órgano superior de fiscalización que, aun relacionado con el Poder Legislativo, operaría con autonomía para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos, sobre todo, de los otros poderes de gobierno, particularmente del Ejecutivo.

Este fenómeno tiene sus aspectos positivos y sus riesgos, el riesgo de que se pierda la coherencia y la gobernabilidad, pero también el surgimiento de nuevos esquemas que permitan un funcionamiento distinto del Estado nacional mexicano.

También en el escenario político nacional hay un cambio radical en la conformación plural de los poderes que hacen que los sistemas de contrapesos y balanzas sean más efectivos. Medios de comunicación más demandantes, una sociedad que ve las cosas de una manera más plural, donde la figura del presidencialismo excesivo quedó atrás, tratados de libre comercio que tienen, desde luego, rango constitucional, leyes que limitan las capacidades de actuación del Ejecutivo se dan en un marco de pluralidad en la composición del mapa político nacional, estados de la República en manos de un partido político, y algunos en manos de otros partidos, lo mismo sucede en el plano municipal y en los ámbitos legislativos locales, en donde se dan ya fenómenos de entidades federativas en donde hay un Congreso con mayoría distinta a la del partido del Ejecutivo.

En suma, se ha generado una transformación radical del funcionamiento del Estado mexicano, en donde se inscriben discusiones para perfeccionarlo, para hacerlo más eficaz y para hacerlo más democrático.

Entre estas discusiones están el derecho a la información de los ciudadanos frente al Estado, los esquemas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, las reformas que deben de darle sustento legal a los derechos y la cultura de los pueblos indígenas en una sociedad pluriétnica y pluricultural como la nuestra.

La democratización del Estado es aquel proceso que permite que haya más equilibrio entre los poderes públicos y entre los niveles de gobierno, un Estado democrático hacia el interior de su organización estructural va a permitir que los gobernantes tengan mayor legitimidad, mayor consenso, que exista más armonía social, más seguridad para la inversión productiva y mejores condiciones de vida para la sociedad. Este planteamiento

nos debe llevar a buscar fórmulas de mayor participación ciudadana, fórmulas más eficaces de defensa de los ciudadanos frente al Estado.

El otro imperativo de la reforma del Estado es el de la eficacia. Un Estado, independientemente de su orientación ideológica, debe ser lo suficientemente organizado para cumplir, de la mejor manera posible sus metas y sus responsabilidades públicas, un Estado eficaz implica, en primer lugar, el diseño de las estructuras jurídicas organizativas y funcionales más adecuadas, requiere de una gestión pública moderna y eficiente, de adecuados sistemas de planeación, de programación, de utilización de técnicas modernas que la revolución tecnológica ha ofrecido, de informática, de las computadoras, de la telemática, requiere del servicio público de carrera y de buenos métodos de gestión.

En este contexto de un Estado más moderno y más eficaz que estamos buscando los mexicanos, más democrático, que lo estamos teniendo, los avances han sido realmente impresionantes, estamos entrando a una etapa de institucionalidad de la normalidad democrática en nuestras instituciones públicas, eso nos va a fortalecer mucho como país, pero tenemos el imperativo de seguir buscando fórmulas que permitan incrementar la eficacia gubernamental.

Hay que revisar las estructuras de las instituciones y buscar cómo ser más eficaces para que no haya rezago en la atención de las acciones de impartición de justicia, cómo mejorar los esquemas de administración e impartición de justicia que se establecen con la modalidad y el funcionamiento de la Judicatura administrativa y de la Judicatura judicial.

Conocemos la naturaleza y el origen del contencioso administrativo en México, su tránsito de un poder a otro, su surgimiento como una creación natural a problemas que se generaban primero en el ámbito fiscal y que después se fueron extendiendo a otros campos de la propia administración pública. Sabemos que el resolver los problemas que se suscitan al interior de la administración pública o de la administra-

ción con los ciudadanos requiere un tratamiento distinto al funcionamiento normal del Ejecutivo que no tiene que ver con la función jurisdiccional.

Los ámbitos de operación o de inscripción de los temas objeto de lo contencioso administrativo son, esencialmente, del Ejecutivo, luego un primer supuesto será saber dónde se ubica, estructuralmente, en la reforma del Estado lo contencioso para que el desarrollo de esta función y misión del Estado frente a la sociedad sea más eficaz.

Independientemente de su ubicación, que desde luego tiene que ver con el grado de calidad de su funcionamiento, hay otros aspectos que deben revisarse, el título de la institución, a nivel federal, es un título restringido a un ámbito que ya fue sobrepasado desde hace mucho, las entidades federativas, incluso, están inscritas en un concepto de mayor racionalidad y de modernidad tienen instancias de lo contencioso administrativo, algo que debe hacerse, desde mi punto de vista, es adecuar la realidad a la responsabilidad y la responsabilidad a la realidad y no vivir en un esquema distinto, entonces, un primer ejercicio que tiene que hacerse es redimensionar a su exacta magnitud y función a lo contencioso administrativo; lo fiscal es, sin duda, y seguirá siendo, siempre un capítulo importante, pero cada vez más y, particularmente ahora que van a instrumentarse procesos de profesionalización del servicio público, debemos saber quién va a resolver los problemas, debemos pensar que cuando existan inconformidades, cuando se den planteamientos distintos entre el patrón y el servidor de confianza, que no de base, en el ámbito de la carrera, no vamos a crear una institución adicional, si ya contamos con un contencioso administrativo con facultades que, de hecho ya está viendo algunos de estos temas.

La institución de lo contencioso va a tener que ampliar su ámbito de acción y consolidar su ámbito de aplicación y de responsabilidad y funcionar de una manera más eficiente, deberá revisarse la legislación para adecuarse a la realidad y establecerse los mejores esquemas de organización y de jurisdicción para que opere adecuadamente, habrá que darle una importancia mayor a la tarea de lo contencioso administrativo, por-

que es una tarea clave. El universo de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos va a ir creciendo en la medida en que los ciudadanos tengan mayor cultura política y se vayan abriendo más instancias o canales de participación ciudadana y tendrá que haber una institución que se encargue de resolver los problemas que surjan de esa relación.

Habrà que ver el nivel que debe tener esta institución, habrá que tener presente el enorme reto que la institución de lo contencioso administrativo tiene en el ámbito federal y en el ámbito local de modernizar la gestión pública. Habrà que buscar en el ámbito administrativo, no solamente en el de impartición de la justicia administrativa, sino en el de la gestión de la justicia administrativa, el establecer sistemas más profesionales, métodos más eficaces de gestión que permitan cumplir, de una manera más plena y más cabal, su función.

La reforma del Estado mexicano nos ha llevado a transformaciones de gran relevancia para la vida del país, hay que consolidarlas, hay que continuarlas, hay que inscribirlas en este imperativo dicotómico de democracia y eficacia y, es también, democracia y eficacia, el reto que tiene frente a sí, el contencioso administrativo en nuestro país.