

## EL PRONÓSTICO DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

José Elías ROMERO APIS\*

Todavía no encontramos los mexicanos la manera de lograr lo que hemos llamado una reforma del Estado. Para comenzar, hemos trastabillado en cuanto al lugar de su instalación. Primero se hizo en las asesorías presidenciales. Después en el Congreso de la Unión. Más adelante surgió una mesa paralela convocada y presidida por la Secretaría de Gobernación e integrada por los partidos políticos. A todo ello se agregaron numerosos foros académicos y universitarios.

En ello han jugado una serie de factores que serían determinantes en tanto y en cuanto no se remuevan o no se superen. El primero de ellos es la concepción de la reforma. Una transformación del Estado no es ni ha sido concebida en los mismos términos en todos los tiempos ni en todas las sociedades. En los tiempos recientes podemos observar las diferencias conceptuales que hay, por ejemplo, entre la transición española o la sudamericana. Entre la transición que implicó el paso de la Unión Soviética a la Confederación Rusa, o entre la Cuarta y la Quinta Repúblicas francesas. No se diga, viendo un poco más atrás, lo que significó, en la posguerra, el desmantelamiento del colonialismo, la reconstrucción de Europa, la occidentalización del Japón y —¡vaya que si no!— la Revolución de Mayo. La cuestión tiene matices que, también, difieren en cada latitud y en cada época. No se entiende manera igual por los franceses que por los estadounidenses. La concepción de los españoles difiere de la de los ingleses, y la de los alemanes difiere de la de los japoneses. En la Cuarta República francesa, hace casi cincuenta años, se entendía de manera distinta que en la actual Quinta República.

Las diferencias esenciales consisten básicamente en aquellas posturas que conciben la reforma del Estado como una reforma de los órganos del go-

\* Presidente de la Academia Nacional.

bierno o bien aquellas que la conciben como una reforma de los centros de poder. Y el hecho de que algunos piensen en una mutación orgánica mientras que otros piensan en una transformación cratológica dificulta el entendimiento en los grupos babelianos que tienen que participar en el neodiseño. Pero, además, a ello hay que agregar que la realidad y la sensatez obligan a instalarse en una posición que, siendo organicista, tenga los suficientes alcances craticistas que le permitan no sobajarse al mero nivel de una reforma de administradores. Todo ello requiere talento y voluntad. El primero lo hay, sin duda. De la segunda, no estoy tan seguro.

Si tan sólo se tratara de actuar sobre el equilibrio entre gobierno y gobernados el asunto tiene que verse, de inicio, en la relación de poder público. Tenemos que preguntarnos si deseamos un poder presidencialista, un régimen parlamentario o una especie parlamentarioide.

No puede pasarse por alto que, aunque no se le identifique claramente más que por los especialistas, la reforma del Estado se requiere como solución a diversos malestares. Así, casi sin darnos cuenta empieza a instalarse la sensación, cada vez más generalizada, de que el gobierno, en todas sus potestades y en todos sus poderes, se ha debilitado, se ha fragilizado, y constituye una instancia de mando muy distinta a la de los gobiernos fuertes y estables a los que estuvimos acostumbrados durante las décadas pasadas.

Empieza a sentirse que la Presidencia de la República ha perdido su tradicional fortaleza. Que el Congreso de la Unión no ha asumido la plenitud de su potestad constitucional. Que la Suprema Corte es un poder muy marginal. No se diga de la situación en la que se encuentran y se han encontrado, tradicionalmente, los gobiernos estatales y municipales. Pero como el vacío de poder es una creación fantástica de los ingenuos, puesto que el poder que no ejercen unos lo ejercen otros, pero no queda vacío, surge junto con esa sensación una duda atormentante. Si el gobierno mexicano no manda ¿quién manda entonces? ¿Vivimos un gobierno ejercido por otros? En este caso ¿quiénes son los otros?

Esto tiene que considerarse si, como hemos dicho, la reforma del Estado debe ser una reforma del poder o tan sólo una reforma de las oficinas. Porque existen otros centros o polos de poder que alternan y disputan el mando de la nación al tradicional estanco que el Estado tenía de ello. Por lo menos en diez nichos de tres categorías se instala ese depósito alterno.

Un primer nivel, que es el de mayor peso, está representado por tres centros de poder. El gobierno, en sus diversas divisiones y reparto que, aun en su debilidad es el centro primordial. El capital económico, en sus diversas

manifestaciones. Y los medios de comunicación, poder que ha demostrado una emergencia vertiginosa asociada con la democratización de la política y con la mediatización de la democracia.

Un segundo nivel estaría formado por cuatro centros de menor alcance actual, pero con enormes potenciales, bien sean futuros o eventuales. Éstos son los partidos políticos, las potencias extranjeras, las fuerzas armadas y la delincuencia organizada.

Por último, en un tercer nivel se encuentran instalados tres centros hoy fragilizados, pero dignos de figurar en esta cratología mayor: la academia, los sindicatos y las Iglesias.

Aunque no es el único, el mayor centro de acopio de poder político sigue siendo el gobierno. Sin embargo, ese poder se ha ido difuminando.

La Presidencia de la República fue, con mucho, la mayor depositaria del poder político mexicano. Esto se debió a dos factores esenciales que hoy se han perdido. Su poder no sólo provino de las facultades constitucionales que son inherentes al sistema presidencialista, representadas básicamente por la jefatura de Estado, la jefatura de gobierno, la jefatura de fuerzas armadas y la jefatura de política exterior. Todas esas las ha tenido y las conserva aún.

Pero, además, el presidente mexicano de los últimos setenta años ejerció muy diversas facultades, no escritas, de las cuales mencionaremos tan sólo tres que parecen esenciales: la jefatura de partido, el liderazgo de congreso y el comando de justicia.

Terminar con esa fortaleza fue, incluso, el discurso político de las oposiciones durante largos años. La consideraban una práctica viciada y perversa. Muchos mexicanos así la consideraron también. Sin embargo, tengo la impresión —aunque no lo afirmo contundentemente— de que lo que se combatió por muchos años ahora se añora. Que hay momentos en que desearían tener —junto con la Presidencia— al Congreso, a la Suprema Corte, a los gobernadores, a los partidos y a todas las fuerzas de poder, de opinión o de influencia que, más allá de lo dispuesto por la Constitución, se agrupaban para acompañar, para proteger o para obedecer al presidente de la República.

El Congreso tiene, a su vez, sus fragilidades de origen. El Congreso mexicano está diseñado para ser débil. Muchas de sus instituciones y de sus procedimientos tradicionales llevan ese propósito: la no reelección de congresistas, la renovación integral de las cámaras en la misma elección, la

fortaleza de los partidos en el debate y en la organización cupular de las cámaras, los periodos congresionales pequeños y los larguísimos periodos de receso, el trabajo en comisiones desprovisto de recursos de toda índole y, por último, las imposibilidades sustanciales de acceso a la información para enriquecer el debate y la toma de decisiones. El Congreso es el producto deliberado de una estrategia política de diseño tendiente a debilitar al Poder Legislativo en aras de transferir esas potestades informales hacia la Presidencia de la República.

La Suprema Corte también sufre un fenómeno similar. Está diseñada para ser débil. La existencia de la fórmula Otero, que relativiza la más importante de sus sentencias, que es la resolución de amparo, es tendiente a hacerlo un poder débil frente a los demás poderes. La falta de un presupuesto autónomo, las limitaciones de la facultad de iniciativa en la generación legislativa y otros factores hacen que el Poder Judicial sea un órgano muy marginado de las decisiones políticas nacionales.

En cuanto a los gobiernos de los estados y de los municipios están, también, diseñados a través de un acopio de facultades políticas y financieras para no tener ningún peso político frente a las decisiones centrales de la Federación.

Ante este esquema, y dadas las circunstancias en las que nos encontramos hoy en día, vale la pena reflexionar si las conveniencias de persistir en un gobierno débil o de tratar de reinstalarnos en un gobierno fuerte.

Pensemos, ahora, en el capital económico como factor de poder real en el escenario mexicano, porque la riqueza y la pobreza son un tema esencial de la política y son un tema eminente de la justicia. Considerarlas tan sólo como un tema de la economía sin conexión con la política ni con la justicia es condenarlas a ser un tema del mercado y no a ser un tema del Estado. Lo anterior sería y ha sido particularmente grave entre nosotros, porque si en algún lugar la pobreza está indisolublemente ligada con la política es en México.

En México, más que en otros países de Occidente, ser muy pobre es, además, ser muy débil. Así como ser muy rico acarrea, casi invariablemente, ser muy poderoso. Para los mexicanos pobres es difícil hasta acceder a los privilegios mínimos de la ley, mientras que los mexicanos ricos están asociados hasta con el proyecto nacional de destino. Para alguien no familiarizado con nuestro sistema político escapa la realidad de que el presidente mexicano habla con los diez hombres más ricos del país más veces y más

tiempo al mes, que con los diez subsecretarios y con los diez gobernadores más relevantes e influyentes.

De esto se desprende una consecuencia gravísima y no suficientemente acometida. El proyecto mexicano de repartos es muy complicado, porque repartir la riqueza en México no solamente implica repartir dinero, sino repartir, también, poder. No es sólo un tema de repartición económica, sino también de participación política. No sólo implica distribuir privilegios, sino también compartir decisiones.

Por eso la democracia mexicana al estilo neoliberal es un mero embuste. Porque la redistribución del poder requiere hacerse desde o hacia los centros neurálgicos del poder, y eso solamente lo logran las grandes transformaciones de fondo, bien sea por la vía de la revolución, por la de la reforma o por la de la transición.

Otro de los nuevos centros de poder está constituido por los medios de comunicación. Las características fundamentales de una democracia mercadotécnica que ha venido a sustituir a una democracia ideológica nos indica que lo mediático será en el futuro inmediato ¿o ya lo es? una fuente directa de lo cratológico. Esto significa el advenimiento de una mediaticracia. Esto significa, también, que en la construcción de los futuros líderes y gobernantes más tendrán que ver los medios de comunicación que los partidos políticos.

Este proceso lleva gestándose casi cincuenta años, pero en los últimos veinte se ha acelerado exponencialmente. En los tiempos modernos los medios de comunicación son uno de los instrumentos esenciales en la contienda electoral. Quizá la explicación pudiera encontrarse en aquel teorema de Seymour Lipset, por el que sostiene que las contiendas electorales del presente se han ido desplazando del terreno de la ideología al de la mercadotecnia. Es decir, que el postulado de programas ha sido aunque sea parcialmente sustituido por la oferta de perfiles. O dicho de otra manera, que la confrontación de principios ha sido sustituida por la contienda de personalidades.

Todo ello obliga a considerar los espacios donde residirá en el porvenir, la mayor concentración de poder o de influencia sobre la colectividad: ¿en los partidos políticos o en los medios de comunicación? ¿En las Iglesias o en las universidades? ¿En las empresas o en los sindicatos? ¿En los intelectuales, en los técnicos o en los científicos? ¿En el acopio de recursos informáticos o en el de recursos naturales? ¿En los órganos de justicia o en los órganos de inteligencia?

Si tan sólo habláramos de instituciones de educación superior, imagímonos, ¿quién ha influido más en el diseño económico estadounidense? ¿El Partido Republicano o la Universidad de Chicago? ¿Y en el diseño de justicia? ¿El Partido Demócrata o la Universidad de Harvard?

En la conformación de la sociedad mexicana contemporánea, ¿la UNAM o el Banco de México? Y en el futuro, ¿la UNAM, el ITAM o la Anáhuac?

Por todas estas consideraciones vale considerar una primera proposición en el sentido de lograr un equilibrio de poderes públicos por la vía del fortalecimiento de aquellas potestades hoy debilitadas, y no por el debilitamiento de las hoy fortalecidas. Esta expansión de poderes podríamos llamarla una propuesta de supracraticidad, por contraste con las propuestas infracraticistas que postulan la declinación global.

Hoy en día han surgido muchas voces que proponen un camino equivocado para la nivelación de los poderes mexicanos. Podríamos llamarlo un estilo minimalista, que consiste en reducir fuerza a la Presidencia para igualarla a la debilidad de los otros dos poderes.

El cálculo futurista podría llevarnos a profetizar propuestas desde dos ángulos metodológicos: el de la limitación de potestades y el de la adopción de innovaciones.

Desde el primero, las tendencias que pueden resultar más conspicuas son tres: las que limiten las potestades del presidente; las que diluyan monopolios de la Federación, y las que reduzcan los espacios de los partidos. Desde el segundo ángulo, diez serían los perfiles de una reforma: la corrección de malfunciones; la revitalización de potestades relegadas; la restauración de sistemas transgredidos; la asunción de fórmulas imaginativas; la renivelación de poderes; la redefinición de principios; la reorientación de esquemas; la ratificación de dogmas; la visualización de lo porvenir; y la articulación de México con los demás soberanos.

Ahora bien, ¿qué porvenir le espera en México a la reforma del Estado?

Por más que todos los poderes públicos, todos los partidos políticos y todos los gobernantes han vuelto a jurar que están dispuestos y comprometidos con la llamada reforma del Estado, cada vez estoy más convencido de que ésta no se llevará a cabo en el corto plazo, y no podría predecir, de momento, si tampoco en un término más largo. Son muchas las razones que tengo para sostener esta afirmación, que a algunos les podría parecer, a primera vista, como imprudente o hasta temeraria. Pero podría sintetizarlas en lo mínimo para tratar de explicarme en lo máximo que me fuera posible.

En primer lugar, me quisiera referir a los poderes públicos y a los partidos políticos como protagonistas fundamentales de esta reforma. Una mutación política de esta naturaleza tendría que pasar, forzosa e ineludiblemente, por el Congreso de la Unión, dado que implicaría cambios en el sistema legal y, muy principalmente, en la Constitución. Por esta misma razón, demandaría la concurrencia de la voluntad de más de un partido político representado congresionalmente, para sumar los votos necesarios de una reforma constitucional. En lo que concierne a la Cámara de Diputados, hasta la pasada LVIII Legislatura se requería contar con el PRI y con el PAN. En la actual LIX Legislatura se requiere el concurso del PRI y de otros de los partidos grandes, cualquiera que éste sea. En la Cámara de Senadores se requiere hasta la fecha la reunión del PRI y del PAN.

Pero resulta que en el Poder Legislativo y en los partidos políticos no se han dado las ganas de avanzar en la reforma. Desde luego que en el discurso público todos hemos escuchado lo contrario hasta el cansancio. Pero permítaseme recurrir a una experiencia que viví durante tres años. Desde el 2000 hasta el 2003 fui presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados. En función de ello me correspondió integrarme a la comisión especial creada para la Reforma del Estado y, desde adentro, pude ver directamente la evolución de estos acontecimientos. Allí me pude percatar, primero con incredulidad y luego con absoluta certeza, de lo que estoy comentando.

A todos nos puede quedar en claro que una reforma que estuviera orientada, muy preferentemente, a limitar el poder presidencial en beneficio de equilibrarlo con el de los otros poderes federales y con el de los estados, recibiría el rechazo inmediato del PAN, no obstante que una reforma en este sentido la buscó obsesivamente cuando la Presidencia de la República la ejercía el PRI. Hasta allí todo sería muy entendible. Pero lo que no se asimila con la misma facilidad es que tampoco el PRI y el PRD se hayan aplicado en este cometido. Una reflexión más detenida nos lleva al entendimiento de que no la propician porque ellos sueñan, al igual que el PAN, en conquistar la presidencia en 2006 y, bajo ese ensueño, sería un contrasentido reducirla políticamente. Esto ha producido una parálisis mayor en este tema congresional.

Esta primera razón que he mencionado es del orden político. Pero, en segundo término, mencionaré una del orden sociológico. En todos sus centros de poder, México se encuentra gobernado por una generación de ciudadanos que hoy tenemos entre cuarenta y sesenta años de edad. El 90% de

quienes comandan el gobierno, el Congreso, los tribunales, los estados, la empresa, la comunicación, el ejército, la universidad, la academia, los gremios, las profesiones, la ciencia, el arte y hasta el crimen, pertenecen a esa generación. Pero una característica esencial de esta generación, aunque no tan visible, es que no es una generación transformadora, sino preservadora.

La razón es muy sencilla. Es un segmento generacional que ha vivido casi siempre en medio de la crisis. Si pudiéramos fijar cronológicamente el inicio de las crisis mexicanas, no dudaríamos en señalar que nuestros problemas políticos se iniciaron en 1968, y nuestros problemas económicos a principios de los años setenta. Es decir, cuando los más jóvenes de esa generación tenían cinco años de edad, y los más grandes tan sólo veinticinco. Una generación vivida y crecida en ese entorno se convierte en muy apta para cuidar y conservar, pero no se arriesga en transformar ni en innovar. Esa generación de mexicanos ha tenido el enorme mérito de evitar que el país se nos deshaga. Durante casi cuarenta años lo ha cuidado y lo ha protegido. Pero no lo ha transformado. A diferencia de la de nuestros padres, mi generación no hubiera inventado un seguro social ni hubiera nacionalizado el petróleo. Pero, justo es reconocerlo, ha sobrevivido, con inteligencia, con alteza y con dignidad, durante casi medio siglo de convulsiones mexicanas.

Pero esto nos presenta un referente muy determinante. No se adivina a los mexicanos de hoy como los grandes transformadores de nuestras estructuras de poder. Serán nuestros hijos quienes inicien esa tarea. Por eso, estoy convencido de que el inicio de la reforma del Estado tendrá que esperar hasta la próxima generación, no solamente hasta el próximo sexenio.

Por último, una tercera razón. No hay claridad en el trasfondo de la naturaleza del debate político nacional. Para algunos se trata de una confrontación de partidos políticos. No me parece una explicación atinada. La mayoría de las veces los partidos políticos están más cerca del consenso que del disenso.

Para otros, se trata de una confrontación de poderes. Los que así piensan van un poco mejor que los anteriores. Los poderes mexicanos no están diseñados ni para el equilibrio ni para la cooperación, sino más bien para la subordinación de unos ante otros. Tratar de hacerlos funcionar en orden de combinación es difícil y confrontante.

Otros más alegan que se trata de una confrontación de proyectos de nación. No queda esto en claro. Sobre todo porque algunos de los confrontan-

tes ni siquiera han postulado proyecto alguno, y entonces se trataría de un debate imaginario.

Pero la verdad es que la peligrosa realidad mexicana nos dice que existen dos confrontaciones de fondo que no estamos atendiendo con aplicación. Por una parte, una confrontación de generaciones entre mexicanos que no comparten la misma idea sobre la fórmula mexicana de reparto del poder y, por otra parte más peligrosa que la anterior, una confrontación de clases, entre mexicanos que no comparten la misma idea sobre la fórmula mexicana de reparto de la riqueza. Entre ellos, casi cincuenta millones de pobres que no tienen partidos, que no tienen poderes, que no tienen proyectos y que, prácticamente, no tienen comida.

Por esas razones, me sostengo en mi pronóstico. No veremos pronto una concreción reformadora en este sentido. Pero quizá en el futuro, nuestros nietos recuerden que, a principios del siglo XXI mexicano, un puñado de ociosos sembramos la inquietud y, quizá hasta nos llamen los *precursores de la reforma*.