

¿QUÉ ESTADO Y QUÉ PACTO?

Manuel CAMACHO SOLÍS

El VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional ocurre en un momento en el que se están poniendo a prueba los consensos que han dominado el pensamiento latinoamericano durante las últimas dos décadas, lo mismo en la economía que en el derecho y la ciencia política. En América Latina, la realidad está devorando con rapidez al *status quo* político y a las ideas que lo han sostenido.

Quienes nos hemos interesado por los cambios institucionales, estamos obligados a revisar el alcance de nuestras propuestas. Cualquier especialista puede sostener que las cosas no han funcionado, porque su propuesta, su fórmula no se ha aplicado al 100%. Pero qué pasa cuando la aplicación de ésta, digamos en un 75%, ya no dio resultado. Que los responsables de las decisiones, con razón pensarán que es necesario revisar la fórmula; y si no, que sus víctimas despedirán al responsable político y al especialista que lo asesora.

Frente a lo que está ocurriendo en gran parte de nuestros países, en su economía y en su vida política, no se deberían repetir las ideas de siempre, sin que cada uno se vuelva a preguntar antes, si lo que ha propuesto puede dar los resultados que ha anunciado. Sin que cada cual, haga un ejercicio de autocrítica, para evaluar en las nuevas condiciones de la realidad sus ideas, sus reflexiones teóricas y sus propuestas políticas.

Quisiera llamar la atención de ustedes, destacados investigadores y políticos, con una pregunta que es política e intelectualmente provocadora. ¿Por qué en aquellos países de Iberoamérica, donde han ocurrido algunos de los cambios institucionales mejor pensados o más ambiciosos, es precisamente donde está en mayor riesgo el orden institucional?

Argentina, Colombia y Venezuela son ejemplos paradigmáticos. En los tres casos se presenta un cuestionamiento de fondo a las instituciones políticas, aunque sus problemas respondan a causas diferentes. México,

aunque está en una situación diferente, no es ajeno a las preocupaciones subyacentes en ésta reflexión.

En Argentina tuvo lugar hace pocos años un pacto ejemplar de reforma constitucional. Con claridad y sagacidad políticas, Raúl Alfonsín aprovechó la ambición de Carlos Menem de reelegirse, para introducir un conjunto de cambios al régimen político. El “Pacto de Los Olivos” fue considerado por muchos como ejemplo de un razonable buen diseño y de una buena negociación política. Independientemente de las críticas que, en su momento, se hicieron a ese acuerdo; lo que vale la pena destacar es que, aun con esos cambios, Argentina entró en una profunda crisis, donde la dinámica de las cacerolas y la posibilidad de algunos acuerdos coyunturales, parece estar pesando más que el arreglo institucional. No quiere decir ello que el arreglo institucional sea el causante de la crisis, o incluso que no haya ayudado a contenerla, pero sí que una crisis vinculada a la economía y a un inadecuado manejo político de una emergencia social, han puesto en entredicho a los partidos políticos, a los poderes y a la clase política en su conjunto.

En Argentina, la gente no se interesará hoy por las reformas. La gente estará pensando en para qué sirven los líderes, los políticos, los poderes y los partidos; y en cómo asegurarse de que a ellos no les vuelvan a pasar la cuenta de sus desaciertos. Les interesará perder lo menos posible, recuperar pronto la tranquilidad y asegurarse de que sus líderes cumplirán mejor con su responsabilidad. Desde distintos miradores y con lenguaje coloquial, antes de resignarse a la fatalidad, estarán pensando en qué Estado y qué pacto les puede devolver la tranquilidad y asegurar un mejor desempeño de las autoridades.

En Colombia, también hace pocos años, y después de múltiples fracasos para enfrentar al narcotráfico, a la insurrección armada y a los paramilitares, se pensó que con un proceso Constituyente y una nueva Constitución se podrían mejorar la gobernabilidad y relegitimar las instituciones. Se pensaba que, sobretodo en las zonas rurales, donde había una distancia grande entre la sociedad y las instituciones públicas, un nuevo arreglo político, podría reducirla. Una nueva Constitución que reflejara los consensos de las fuerzas políticas y hasta un cierto punto las preocupaciones de los excluidos, sería un arma poderosa para poner fin a la guerra interna.

Después de varios años de esfuerzos infructuosos por negociar la paz con la guerrilla, parece ya no haber salida. El gobierno colombiano no puede derrotar a la guerrilla ni hacer la paz. La guerrilla no puede tomar el poder. Los paramilitares están consolidados. Y se ha llegado a un conflicto con riesgos crecientes de internacionalización, a pesar de repetidas iniciativas de paz, de procesos innovadores de reforma institucional, de apertura del régimen de partidos, y del talento de muchos líderes que incluso han expuesto sus vidas para mejorar la situación. El problema colombiano se vuelve indescifrable (y por tanto irresoluble) si no se le concibe como uno del Estado y de la relación de éste con la sociedad. ¿Quién y cómo garantiza en Colombia el control del territorio, la seguridad de sus habitantes y la existencia de un orden legal de aplicación general?

Venezuela, a raíz de un pacto entre sus principales fuerzas políticas, pudo durante décadas consolidar un régimen democrático que resistió rebeliones guerrilleras y aseguró la continuidad constitucional. Pero con el paso de los años, y ante el deterioro del bienestar material de sus habitantes, y la evidencia reiterada de corrupción y privilegios en los partidos políticos, la población se fue enojando crecientemente hasta el punto de que dos candidatos externos le arrebataron a los partidos históricos toda su fuerza (más del 90% de los votos). Chávez tuvo la habilidad de encabezar el coraje contra la política y de llevar esa fuerza a un cambio de Constitución.

El nuevo arreglo no ha dado resultado. Su nueva Constitución, y el poder presidencial, personal, que de ella se deriva, están siendo severamente cuestionados y son disfuncionales. El gobierno no parece tener la capacidad de evitar la polarización social y política que está debilitando más aún la economía y ello puede derivar en un conflicto nacional de grandes proporciones. Por lo pronto, el proceso constitucional venezolano ha servido para alertar a muchos, en otras partes de Iberoamérica, sobre los riesgos que representa para la democracia la combinación de un vacío político, un líder carismático y un proceso de cambio constitucional sin frenos ni contrapesos.

La agenda venezolana obliga a plantear las preguntas básicas: ¿Qué orden político sostiene a qué orden social?, ¿cómo y con qué pacto se podrían asegurar el respeto a la separación de poderes, a los derechos de los ciudadanos y la mayor probabilidad de que la sociedad obtenga

resultados eficaces y honestos en la gestión pública?, ¿qué Estado y qué pacto pueden sacar al país del bonapartismo sin llevarlo a la situación anterior que lo hizo posible?

No todos los países de la región enfrentan problemas tan graves, ni tienen tantos riesgos, pero son pocos los que podrían decir que están protegidos de la posibilidad de que ocurran crisis económicas graves, problemas de descomposición de sus instituciones y fenómenos de frustración social generalizada.

México no es la excepción. Ni tiene aún una estrategia económica que ofrezca un crecimiento alto sostenido y mejor distribuido. Ni tiene aún un arreglo político que facilite la gobernabilidad. Ni ha logrado el gobierno aún mostrar mejores resultados en materia de seguridad, educación, disminución de la pobreza, reducción de la impunidad o gestión de las entidades públicas.

El gobierno de Fox, quien arribó con un capital político enorme, en vez de haber aprovechado el momento de la entrada para consolidarse en el poder, fijar las prioridades y definir y negociar un cambio institucional bien concebido; dispersó sus acciones, perdió tiempo y ha ido quedando atrapado en los laberintos de una política que no acaba de dominar, pero que no se atrevió a, ni supo cómo, cambiar.

El actual gobierno ha ido perdiendo, una a una, sus oportunidades. Después de varios fracasos, y de que la popularidad de Fox ha empezado a caer en las encuestas; ahora el gobierno ha vuelto a sacar el tema de la reforma del Estado.

Las interrogantes están a la vista.

¿Por qué la reforma ahora? Cuando el gobierno se ha desgastado en el tema indígena, fiscal, de tarifas eléctricas, de inseguridad. Cuando el PRI (que está en posibilidad de frenar cualquier reforma constitucional), percibe que hay una “guerra” en su contra, por las acusaciones de corrupción que lo involucran. Cuando están en curso los procesos de cambio de los liderazgos de los partidos. Cuando pronto se iniciará el proceso electoral que, inevitablemente, confrontará a las fuerzas políticas.

¿Por qué una reforma solo a modo de las cúpulas partidistas? Cuando va en ascenso el reclamo de transparencia, rendición de cuentas, austeridad de la política. Cuando lo que urge es separar del poder político a las redes de intereses ilegítimos que han usufructuado en su favor las decisiones de los poderes públicos. Cuando existe la posibilidad de hacer

una reforma que fortalezca al Congreso y reduzca la concentración del mando en el Ejecutivo. Cuando la alternancia, después de 70 años de hegemonía del PRI, abrió la oportunidad de convertir el proceso de reforma del Estado en un evento transformador mayor, con el cual comprometer a la sociedad y a los principales líderes de opinión.

¿Dónde queda, por ejemplo, una propuesta seria para reducir y controlar drásticamente el financiamiento a la política y para evitar que ésta sea dominada por intereses que están en conflicto con el interés público?, ¿qué se propone para abrir los partidos, acercarlos a la sociedad, y hacerlos más responsables? La pregunta que está en el aire es: ¿si en realidad se pretende reformar al Estado y el pacto básico de éste con la sociedad?, ¿o si lo que se está proponiendo es un *modus vivendi* que quiere presentar, como virtud, lo que cada día se ve más como falta de rumbo, empate de fuerzas y parálisis?

Por el momento, la forma y los contenidos, la reforma política que ha propuesto el presidente Fox difícilmente será vista como el proyecto de cambio de régimen político que pondría fin a 70 años de autoritarismo. Tampoco se le percibirá, siquiera, como un proyecto político del PAN a mediano plazo. Será un proyecto de reforma más, que en poco aumentará la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

La reforma de Fox ya no fue lo que pudo ser. Pudo ser una reforma limitada, oportuna, bien pensada, que comprometiera a todas las fuerzas políticas y a la sociedad. Que sirviera para reconstituir el prestigio de Estado, acercar a las instituciones a la sociedad y dotar al gobierno de capacidad de acción y decisión en los campos de mayor interés para el bienestar de la sociedad.

Con todas las distancias del caso (TLC y frontera con los Estados Unidos) y las indudables diferencias (grado de inversión que por lo menos facilitará cubrir el diferencial de la cuenta corriente), los hechos políticos de México, en sus desenlaces previsibles empiezan a sonar, oler y verse demasiado parecidos a los de otros países hermanos que primero vivieron situaciones de parálisis y hoy viven etapas críticas.

De ahí la importancia de llevar hoy a cabo reformas constitucionales bien pensadas, consensuadas y congruentes. De ahí la necesidad de que en los años por venir, los políticos y los especialistas en economía, derecho y ciencia política, pensemos con mayor profundidad, y con pre-

cisión en las respuestas, en: ¿qué tipo de Estado se necesita y qué contrato está dispuesta la sociedad a avalar y soportar?

Por lo pronto, Argentina ya nos enseñó que: la economía tiene límites sociales.

Colombia que el debilitamiento de la autoridad y la separación creciente de las autoridades de la sociedad genera una descomposición irreversible.

Y Venezuela que no hay un camino corto, nueva República como disfraz bonapartista que sustituya la necesidad de reconstruir la representación política y aumentar la eficacia de las instituciones.

En América Latina, los Estados no son plenamente democráticos. Sigue habiendo ejecutivos con tendencias autocráticas, facciosas, plebiscitarias y patrimonialistas que incómodos con la separación de poderes, la transparencia y la responsabilidad pública, ni respetan los derechos de cada ciudadano. Debemos cerrar la etapa patrimonialista, para entrar con hechos de gobierno y con apoyos sociales sustantivos a la etapa del sometimiento de los gobiernos y de los políticos a los dictados de la ley y a la obligatoria defensa del interés público.

Debemos volver a concebir proyectos integradores y nuevas políticas. Falta una visión, estrategias nacionales y políticas públicas más eficaces y justas.

Hay que volver a concebir al Estado un nuevo tipo de Estado que, en un mundo abierto y globalizado, sea capaz de garantizar las libertades individuales y públicas, pero también de mejorar la seguridad de sus ciudadanos, levantar la productividad general, la calidad de la educación y la incorporación de su población a la economía del conocimiento.

El pacto que le dé sustento al nuevo tipo de Estado debe asegurar el ejercicio y la protección de los derechos, pero también un principio de justicia básica para que, al menos, los gobiernos no tengan derecho de cargarle a sus ciudadanos el costo de la corrupción y de su ineptitud.

¿Cómo se logra esto? Con un régimen bien concebido que mejore la representación y la efectividad. Con una administración pública abierta y orientada a prioridades cuyos resultados puedan ser verificados. Con un servicio civil que se vuelva atractivo para los profesionistas más talentosos. Con una clase política que reconozca la importancia de su responsabilidad y se someta a mayores exigencias.

La solución del problema no depende de qué tan grande y ambiciosa sea la reforma del Estado (nueva constitucionalidad o nueva Constitución), ni de que tan radical sea el discurso político. Depende de que tan sólidas y viables sean las propuestas, de quiénes y cuántos se convenzan y apoyen. De sí se mantiene un ánimo resuelto para vencer las duras resistencias que representan las estructuras de los privilegios (en sociedades tan desiguales y con herencias culturales como las nuestras) y el cansancio de la sociedad por las tantas oportunidades que han perdido sus gobernantes.

Una vez agotadas las ilusiones del bienestar rápido por medio de la aplicación de la receta neoliberal, y de la solución de los problemas por medio de la alternancia, no queda otro camino que regresar a los oficios clásicos. La administración justa, honesta y eficiente. La política como ejercicio de escuchar, dialogar, ponerse de acuerdo, no engañar ni ofrecer de más, negociar todo lo que sea posible y arriesgarse en lo que haga falta. El liderazgo como resultado de la claridad de las ideas, la congruencia, la capacidad para sumar voluntades, coordinar las tareas prácticas y construir, en situaciones de extrema dificultad, propósitos comunes. Ya no más el liderazgo como producto efímero de la mercadotecnia o de los desplantes populistas.

Antes de darse por vencidos, o inventar la nueva fórmula salvadora, procede: volver a mirar hacia dentro, para reconocer nuestras fortalezas y debilidades. Mirar con más aplomo hacia afuera, para identificar las posibilidades y limitaciones que significan la globalización y el pos 11 de septiembre. Y aceptar que, en países como los nuestros, el ejercicio de gobierno trae consigo terribles exigencias, márgenes limitados de acción, probabilidades de fracaso y un inevitable desgaste. Sí. Así es. Pero eso es menos grave que arruinar a una sociedad y frustrar sus esperanzas, debido a la falta de una reflexión previa, de reciedumbre ética o de carácter para decidir. Ha llegado la hora de dejar atrás la política sin contenidos.