

PERSPECTIVA JURÍDICA DE LA REFORMA DEL ESTADO

Las líneas que siguen, más que establecer, sugieren algunos elementos para el análisis de la reforma del Estado en México y advierten, al mismo tiempo, la multiplicidad de significados de la expresión dado los distintos niveles de emisores y receptores entre los que ella circula.

Hay que recordar que en la concepción monista sobre el Estado y el derecho, el primero se autorreforma incesantemente o, por lo menos, dicha posibilidad de transformación permanente es resultado del principio de la nomodinámica. También ha de tenerse presente que la propia regla de cambio que contiene todo sistema jurídico, establece los límites de las reformas posibles. Basta lo dicho aquí para enfocar el asunto desde otras perspectivas.

La reforma, como medio político de cambio, implica el mantenimiento fundamental del aparato coercitivo anterior y excluye todo cambio violento en la composición de las autoridades. Como medio político de cambio, la reforma consiste en una reorientación de las políticas que afectan el régimen de participación de una sociedad, ante todo en el sentido de ampliarlo, por decisión del gobernante o de miembros predominantes del grupo de gobierno, basados en el régimen de poder anterior y en concordancia básica con el régimen existente hasta el momento.

En las reformas consideradas como medio político de cambio hay tres rasgos esenciales. El primero se refiere al hecho de que el proceso de cambio afecta a ciertas disposiciones y a sus estructuras políticas e instituciones reglamentarias que las respaldan o les son necesarias. El segundo tiene que ver con el hecho de que lo que se modifica es el régimen de participación anterior y no (por lo menos al comienzo) el régimen de poder y el régimen político. Más tarde, de una manera u otra, éstos pueden resultar afectados por la reforma. La tercera característica esencial de la reforma como medio político de cambio se relaciona con el hecho de que las modificacio-

nes introducidas en el régimen de participación son, en lo fundamental, de ampliación de éste, en términos que desbordan la capacidad inmediata de poder de las capas o sectores favorecidos. Ello es así porque la única forma en que se pueden lograr cambios en el régimen de participación sin modificar inmediatamente el de poder y el político, consiste en actos voluntarios de concesión de derechos ciudadanos, practicados por las autoridades y respaldados tanto por las capas gobernantes como por los beneficios del cambio.

Las modificaciones por la vía de las reformas son la expresión de factores decisivos, que inducen a los gobernantes a actuar de esa manera en contra de los intereses a corto plazo de las capas sociales a las cuales pertenecen, cuando no en contra de sus propios intereses personales. Estos factores son de dos tipos. Uno es la realización de un cambio en los valores e ideas de los gobernantes que, por lo común, refleja un cambio correspondiente en la mentalidad de las capas sociales a que pertenecen. El otro es el nacimiento de importantes hechos nuevos en su sociedad o en el ambiente de ésta que pone en peligro su supervivencia, o su régimen social o los intereses de situación de los gobernantes o de sus capas sociales. El primer tipo de factor provoca reformas de carácter transformador; el segundo de carácter adaptativo.

Las maneras en que cualquier cambio puede afectar el régimen social y el régimen, estructuras y funciones de los subsistemas sociales, son determinadas por dos variables: *a*) una de dirección, relativa al carácter de desarrollo o regresión del cambio; *b*) una de profundidad, referente al plano sistémico en que se produce el cambio.

El carácter de desarrollo o de regresión depende si aumenta o disminuye la racionalidad potencial del sistema social o de sus subsistemas y, por lo tanto, su adaptación y adaptabilidad a sus ambientes. La disminución de la racionalidad de un sistema como organización para el logro de finalidades en determinadas condiciones, implica la disminución de su adaptabilidad a su medio. Junto con la variable de dirección, los cambios sociales, sean cuales fueren las formas en que se les haya logrado, presentan un carácter de desarrollo o de regresión, identificable y mensurable. Los cambios de desarrollo aumentan la modernización e institución del sistema.

En términos de profundidad sistémica, el cambio consiste en el aumento o disminución de la racionalidad potencial de un régimen por mejoramiento o deterioro del funcionamiento de su estructura básica. Dando por supuesta una orientación de desarrollo, en ese

plano tenemos un tipo de cambio cuyos principales aspectos son los siguientes: *a)* eliminación de los planos disfuncionales de la elite y subelite y su reemplazo por actores titulares; *b)* ampliación y desobstrucción de los principales canales sociales de circulación y comunicación; *c)* aumento de la movilidad y flexibilidad necesarias para la ejecución de cualquier papel de importancia en todos los subsistemas sociales; *d)* aumento de la funcionalidad de todas las grandes estructuras del sistema, con los correspondientes cambios institucionales. Estos tipos de cambio presentan los caracteres de una reforma (ampliación del régimen de participación) y a menudo se les ha llamado radicales.

Otra modalidad de cambio, en términos de profundidad sistémica, consiste en aumentos o disminuciones de la racionalidad real del sistema mediante un mejor o peor funcionamiento de sus estructuras fundamentales. Dando por supuesta una orientación de desarrollo se tiene, en este caso: *a)* un paso del liderazgo y de los titulares de los papeles relevantes a manos de actores más capaces y por lo general más jóvenes, elegidos entre miembros alternativos de las mismas capas y círculos y aun del mismo grupo; *b)* adaptación de las instituciones y estructuras instrumentales a las nuevas políticas y estilos. Este tipo de cambio es una reforma progresista, que se distingue de la radical en razón de que se orienta no tanto a la reestructuración general de un sistema, como a llevar a punto óptimo sus estructuras existentes, mediante el mejor funcionamiento de éstas, con mejores hombres y mejores políticas.

En la tipología de Apter, México, desde el punto de vista de su autoridad, pertenece a lo que él denomina sistema de reconciliación. Los objetivos del sistema de reconciliación se fundan sobre la información más bien que sobre una visión del futuro (que caracteriza en cambio al sistema de movilización). Son sistemas (los de reconciliación) de gran información. La información "de bajo costo" se halla a disposición de quienes toman decisiones, gracias a diversos grupos de intereses, asociaciones voluntarias y partidos políticos dentro de la sociedad, que expresan sus demandas al gobierno. Los objetivos están en relación íntima con los recursos y los deseos del público, y el gobierno tiene menos necesidad de emplear técnicas coercitivas. Además, puesto que los sistemas de reconciliación se basan en las restricciones del poder gubernamental propio de esta estructura de autoridad, es raro que sus gobiernos puedan obtener suficiente consenso político para poner en acción medidas coercitivas.

Los sistemas de reconciliación pueden actuar de manera autocrática sólo en condiciones muy extremas: por ejemplo, la guerra. Al actuar sobre la base de la información más bien que de la coerción, el gobierno debe concebir estrategias flexibles que le permitan lograr el acatamiento. Una gran proporción de recursos disponibles se puede utilizar para el desarrollo económico. Existe, sin embargo, por lo menos una limitación práctica, propia de esta situación: desde el punto de vista político es imposible lograr una alta proporción de ahorro obligatorio. Por eso es probable que la proporción de inversiones de capital sea más baja que en el sistema de movilización (que intenta recomponer la sociedad en general mediante un cambio tecnológico, asignando gran significación simbólica a los objetivos generales que serán la base moral de la política coercitiva), con excepción de las ganancias inesperadas. Los esfuerzos gubernamentales toman la forma de estímulo para el desarrollo no gubernamental o de la empresa local, mediante fuentes de crédito para empresarios privados, la expansión de las posibilidades de establecer empresas mixtas gubernamentales y apoyando las inversiones extranjeras.

El papel del gobierno en el sistema de reconciliación no es de organización; más bien trata de reconciliar intereses diversos; intercede, integra y, por sobre todo, más que organizar o movilizar, coordina. El grado de modernización en un sistema de reconciliación depende de un equilibrio constante de propósitos entre los líderes políticos y la determinación del pueblo para imponerse autodisciplinas. Cuando hay retardos en la aceptación de los objetivos económicos o en los medios voluntarios para alcanzarlos, los gobiernos del tipo de reconciliación pueden verse condenados a un ritmo de progreso económico que desencadena su propio desastre, al menos en el corto plazo. El desarrollo económico rápido es posible en el sistema de reconciliación sólo cuando hay gran autodisciplina, participación popular, devoción cívica y, sobre todo, un mecanismo planificador.

Los sistemas de reconciliación son respuestas características a condiciones de pluralismo donde los grupos resisten la amalgama. También son capaces de afrontar el problema de la complejidad mediante la descentralización de la toma de decisiones. Además, el sistema de reconciliación tiene una ventaja de largo plazo sobre los otros. Por estar basado en una información relativamente grande y una coerción relativamente escasa, puede hacer frente a la complejidad institucional que se asocia con la revolución modernizadora, o lo que bien podríamos llamar la revolución en las comunicaciones y la in-

formación en las sociedades industriales. El sistema de reconciliación brinda oportunidades excepcionales a una elite científica y comunicativa para que elabore la política apropiada. La elite de información es una elite científica. Puede emplear a mucho personal, compuesto por intelectuales que, aunque no sean científicos, traducen el lenguaje técnico de los hombres de ciencia en general y de la ciencia social en particular, en enunciados políticos e ideológicos amplios. La elite científica puede extenderse al servicio civil y tiende a desplazar a las elites más antiguas y a que caduquen los políticos a la antigua. Esta elite de información crea así una tensión política muy grande. La necesidad de información requiere de una creciente diversidad de tipos de información y técnicas para reunirla. La elite científica llega a ser un grupo complejo con una función política generalizada. Esta es una de las tendencias de largo plazo del proceso de modernización.

La Revolución mexicana produjo un importante cambio en la cultura política y la innovación de instituciones políticas. En las dos décadas anteriores a 1910, México había pasado por un rápido desarrollo y modernización económicos. En las tres siguientes pasó por un desarrollo y modernización políticos similares, aunque no más rápidos. El sistema de gobierno débil, personal, no institucionalizado que había predominado antes de la Revolución, fue sustituido por uno muy complejo, autónomo, coherente y flexible, de existencia propia, claramente separado de las fuerzas sociales, y con capacidad demostrada para combinar la centralización del poder, bastante elevada, con la expansión de éste y con la participación ampliada de los grupos sociales en el sistema político.

Las modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política del gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas. Pero no todos los cambios moderados son reformas. El concepto implica algo relacionado con la dirección del cambio, así como con sus alcances y ritmo.

Una reforma es (Hischman) un cambio en el cual se frena el poder de grupos hasta entonces privilegiados y mejora correspondientemente la situación económica y la posición social de grupos carentes de aquellos privilegios. Significa un cambio en la dirección de una mayor igualdad social, económica o política, una ampliación de la participación en la sociedad y en el sistema.

El revolucionario tiene como objetivo polarizar la política, por lo cual intenta simplificar, dramatizar y amalgamar los problemas po-

líticos en una sola dicotomía definida entre las fuerzas del “progreso” y las de la “reacción”. Trata de acumular divisiones, en tanto que el reformador tiene que diversificarlas y disociarlas. El revolucionario estimula la rigidez en la política; el reformador, la fluidez y adaptabilidad. Aquél tiene que poder dicotomizar las fuerzas sociales; éste debe estar en condiciones de manipularlas. Necesita, pues, un tipo mucho más elevado de habilidad política que el revolucionario. Un revolucionario triunfante no necesita ser un político maestro; un reformista que logre el éxito siempre tiene que serlo.

En teoría, el reformador que desee introducir cambios de importancia en la estructura socioeconómica y en las instituciones políticas, tiene ante sí dos amplias estrategias. Una de ellas lo llevaría a hacer conocer todas sus metas desde un principio y presionar en favor del mayor número posible de ellas, en la esperanza de obtener el máximo factible. La otra estrategia es la del enfoque de “el pie metido en la puerta” de ocultar sus objetivos, separar las reformas unas de otras y tratar de imponer un cambio por vez.

El primero es un enfoque amplio o de *blitzkrieg*; el segundo es de incremento ramificado o fabiano.

En los países sometidos a las tensiones y disensiones que implica la modernización, el método más eficaz de reforma es una combinación de las dos tácticas. El reformador debe separar y aislar un problema de otro, pero una vez hecho eso —y cuando haya madurado la ocasión— tiene que solucionarlos con tanta rapidez como le sea posible, eliminarlos de la agenda política antes que sus oponentes consigan movilizar sus fuerzas. El problema clave para el reformador es el del ritmo y secuencia de movilización de nuevos grupos para la actividad política. Tiene que tratar de dominar y orientar este proceso, asegurarse de que en cada ocasión y frente a cada problema sus partidarios sean más fuertes que sus rivales. Maquiavelo advirtió que el reformador tiene como enemigos a todos aquellos que se benefician con el antiguo orden y sólo tibios defensores en quienes resultarían beneficiados con el nuevo. Esta tibieza es producto en parte del temor a sus adversarios, que tienen las leyes a su favor, y en parte de la incredulidad del género humano que no cree de verdad en nada nuevo hasta que lo conoce en su experiencia concreta.

Tengo para mí que uno de los esfuerzos mejores (por su lucidez, su método e incluso su estilo) para descifrar la convocatoria del presidente Salinas de Gortari a reformar el Estado, se debe a Enrique González Pedrero, quien ha dicho, esencialmente:

Si hoy el presidente propone la modernización del país, el planteamiento no debiera dejar lugar a dudas a la luz del proyecto revolucionario. Se trataría de hacer posible ese modelo en el que la democracia, como método de gobierno y como modo de vida, tendría que lograr el reencuentro entre la libertad y la justicia social, entre la libertad de iniciativa individual y el respeto de los derechos laborales, como elementos complementarios de la empresa mexicana; entre la propiedad privada y la colectiva —o comunitaria y ejidal, en nuestro campo— y, en fin, entre la libertad de crear riqueza y la obligación del gobierno de redistribuirla en programas tangibles de bienestar social.

Ahora bien: el presidente ha subrayado la necesidad de que ese modelo —basado en el equilibrio que sólo puede ofrecer la democracia— tome en cuenta el proceso de transformaciones que vive el mundo [. . .] Hay al menos tres ruedas que marchan hacia ese proceso que sellará el encuentro con el próximo siglo: el intercambio comercial y financiero; la tecnología y la rueda de la comunicación. Ninguna de ellas conoce límites, porque su potencia y velocidad intrínsecas las impulsa de modo permanente [. . .] Es pertinente la pregunta sobre la compatibilidad de la vuelta a los orígenes ideológicos de la Revolución mexicana con ese proceso de alcance mundial. ¿Es compatible la aspiración nacional con la veloz tendencia internacional? Creo —dice González Pedrero— que la respuesta puede ser afirmativa. Puede serlo porque en principio la unión de la continuidad temporal del ser nacional con la aspiración democrática la hacen propicia [. . .]

En el texto del presidente, encuentra González Pedrero algo más: la integración activa al proceso de cambio mundial, con plena conciencia de que una apertura pasiva sería suicida. De ahí la trascendencia de incorporar a la modernización la ideología de la Revolución mexicana. Entiéndase bien: no sólo como argumento político, sino como marco de la capacidad creativa de los mexicanos, nuestra producción y nuestra tecnología, a los intercambios comerciales, y financieros de mutuo provecho [. . .] Una economía eficiente y justa, pendiente de los cambios del mundo y más y mejor democracia constituyen, pues, los ejes de la reforma que se ha planteado. De ahí que la discusión sobre la dimensión del Estado deba plantearse con absoluta claridad. La respuesta de González Pedrero es la apuesta por un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y la marcha, cada vez más veloz hacia la justicia social.

El núcleo de la reforma tiene dos elementos: en lo económico, la propuesta presidencial puede y debe ser traducida en nuevos proyec-

tos de inversiones y de producción; en una mayor investigación e incorporación tecnológica; en nuevos métodos de comercialización, surgidos de la iniciativa de los mexicanos.

La contrapartida de esa participación, en su vertiente política, reside en el ensanchamiento de la democracia. Importa mucho marchar de cara al futuro, pero importa también, que ese encuentro se conduzca sobre la base de la voluntad general de los mexicanos. Para que la obra sea duradera debe ser un acuerdo colectivo: debe ser de todos los mexicanos, o, corrigiendo la bella expresión retórica, ha de ser de la mayoría, democráticamente establecida, por los mexicanos.

Por último, vale también recordar que el proyecto para la reforma del Estado fue parcialmente adelantado, desde la década pasada, por un sagaz analista, hombre político de estos días. En efecto, Manuel Camacho Solís, en su ensayo sobre *El Poder, el Estado y los feudos políticos*, dijo entonces:

La tarea de consolidar el Estado nacional es el primer paso para constituir un mayor poder político en México, en beneficio de la nación y de las mayorías. Desde un punto de vista teórico, esta tarea exige por lo menos de claridad en cuanto a la línea política fundamental que habrá de orientar la acción política del Estado y en cuanto a la necesidad de lograr la cohesión interna, indispensable para dirigir las acciones políticas del Estado de acuerdo a esa línea fundamental. Una posibilidad de salida sería la formación de un grupo compacto, organizado, eficaz en cuanto a claridad y capacidad de dirección. Si un grupo de esta naturaleza llega a ocupar los centros neurálgicos del poder económico y político del Estado, se contaría con la cohesión necesaria para dirigir las acciones políticas, de acuerdo a una línea fundamental que consiste en la consolidación del Estado nacional, poniendo fin a la hegemonía de los feudos, para lo cual el Estado necesita aliarse con algunos para restar poder económico y político a otros. Si no negocia con algunos, todos se unirán en su contra y ejercerán su hegemonía. Si no enfrenta a otros, el Estado no podrá ser políticamente eficaz: estará limitado a defender los feudos y esperar la siguiente presión popular recurrente, con la seguridad de que tendrá que adoptar la posición política contraria a los intereses populares.

Concluyo diciendo que disolver esta ominosa posibilidad debe ser tarea impulsada democráticamente: ya sabemos, desde hace siglos,

el fracaso histórico del despotismo ilustrado y sabemos que la ilustración, para ser realmente la luz de lo racional, ha de ser colectivamente instaurada. La reforma del Estado pasa por esta instauración y a ella se dirige.