

DOS TAREAS PARA EMPRENDER LA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO

Emilio ZEBADÚA

Partimos de una paradoja que domina en el debate de la política nacional, pues por una parte prevalece un consenso sobre la falta de funcionalidad, no propiamente del aparato del Estado, sino más bien de la propia política —del quehacer político cotidiano y ordinario y, de mayor trascendencia sin duda, de los procesos políticos de toma de decisión entre los poderes, dentro de éstos, y entre los tres niveles de gobierno—, y por la otra parte, el día a día transcurre en una dinámica de relativo orden público, aplicación de la ley (dentro de márgenes más o menos ordinarios —que no estrictos— de acuerdo a nuestra tradición política, jurídica y cultural), y de tranquilidad social.

Esta aparente contradicción genera, en cualquier caso, una creciente frustración en los círculos de la elite de la propia política, los medios de comunicación y los negocios. En el extremo, como título de esta misma serie de reflexiones lo sugiere, hay quienes equiparan la situación actual de la política a una falta de, ni más ni menos, “governabilidad democrática”. No importa a quienes se apegan a esta definición el que los ciudadanos de nuestro país continúen pagando impuestos, acudiendo a votar, cumpliendo con sus responsabilidades cívicas y llevando a cabo actividades productivas en sus empleos. O, por lo menos, que realicen todas estas tareas sociales dentro de índices de cumplimiento que no difieren demasiado de los patrones históricos que marcan la relación entre Estado y sociedad.

Aún así, es un dato real que existe una insatisfacción sobre la política y —debido al marco conceptual dominante de la política actual, no sólo en México, sino en la mayor parte de América Latina— específicamente sobre la política democrática. Por ello, la pregunta que no puede obviar-

se (si bien tendría que matizarse significativamente) es ¿qué se requiere modificar en el diseño institucional de la política y/o de la cultura política en nuestro país para que esta, por decirlo llanamente, funcione bien o, simplemente, mejor?

Pero una consideración histórica que subyace en la búsqueda actual de propuestas para el mejor funcionamiento de nuestra política —y que no se ha expresado tan nítidamente como debiera en la larga discusión que ya se ha dado en estos años—, es que si la situación prevaleciente en la política es producto de elementos estructurales o, más bien, mayoritariamente de carácter coyuntural. Esto es, ¿es que estaríamos teniendo las mismas interrogantes y llevando a cabo las mismas investigaciones de ciencia política y de ciencia administrativa, si la composición partidistas del Congreso variara en unos cuantos curules o si *el estilo de gobernar* del presidente de la República lo vinculara en los detalles del poder?

En otras palabras, ¿qué en nuestro sistema político no funciona en la pluralidad que se ha construido en los últimos quince años y, más marcadamente, desde las elecciones federales de 1997 que dieron origen a la LVII Legislatura y al primer gobierno democrático en la Ciudad de México y, de manera definitiva, desde el triunfo de la oposición en la elección presidencial de 2000?

¿O, en contraparte, es que sencillamente no funciona bajo la actual composición política del Estado nacional y la actual integración plural del Legislativo y de los niveles estatal y municipal de gobierno?

Puesto en números: ¿si el presidente Fox tuviera una mayoría en el Congreso de la Unión, habría la misma preocupación sobre la falta de funcionalidad de la política?, ¿si el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubiese ganado en el 2000, y toda vez que cuenta con un número importante de gobiernos estatales y de miembros en ambas Cámaras del Congreso, avanzaría la política al mismo ritmo? Finalmente, ¿los promotores de determinadas reformas político-legales están a favor de ellas porque corresponden a un modelo ahistórico del Estado democrático o, bien porque defienden o, alternativamente, se oponen a ciertas políticas públicas o reformas económicas?, ¿sostendrán todos la misma serie de propuestas que hacen hoy en el 2006, independientemente de quien resulte ganador en la elección presidencial de ese año; en la próxima composición del Congreso, o de la cambiante relación de fuerzas en el sistema federalista?

Un solo ejemplo: en el debate sobre la relación estructural idónea que debiera existir entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, quienes consideran que se requiere fortalecer al Congreso *vis-a-vis* la Presidencia de la República, ¿piensan lo mismo en la relación que existe a nivel estatal entre los congresos locales (o, en el caso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa) y los gobernadores (o, igual en el Distrito Federal, el jefe de gobierno)? Como ya se ha dicho, ¿acaso sostendrán lo mismo independientemente de quien gane la Presidencia de la República en las próximas elecciones y busque llevar adelante su agenda de políticas públicas y medidas de gobierno? En otras palabras, las reformas que se consideran, ¿buscan fortalecer a un grupo o grupos político-económicos en su coyuntura determinada, o bien, pretender hacer funcional el Estado mexicano y a la política nacional en todo tiempo y lugar? Y se es esto último, ¿bajo qué criterios y para qué fines específicos?

¿Es pues, nuestra discusión, una discusión sobre el diseño estructural de la política o una cuestión de relación de fuerzas, agendas y preferencias electorales?

Las respuestas a estas interrogantes, y a la pregunta general que anima estas audiencias tienen que ver entonces con un diagnóstico más amplio sobre la naturaleza del régimen democrático que nos rige, con el proceso de transición que el país ha vivido en los últimos veinte años por lo menos, y con el funcionamiento práctico del marco institucional del Estado de derecho. Y este análisis no creo que se haya hecho. Porque no conozco, ni siquiera en las propuestas más amplias y ambiciosas para una nueva Constitución o para la reforma integral del Estado un razonamiento que una propuesta específica, de manera integral, con las políticas públicas y los fines que pretenden dichos proyectos *asegurarle* al Estado o a alguno de los poderes o niveles de gobierno en particular. Esto es, que vincule reformas legales específicas con objetivos de política específicos. En otras palabras, ¿qué relaciones queremos que imperen entre y dentro de los Poderes y los gobiernos de los tres niveles para lograr metas concretas? El funcionamiento del Estado no debe verse como un fin en sí mismo, ni cualquier diseño de funcionamiento logra los mismos propósitos. Se requiere un rediseño del sistema político que permita alcanzar metas, o bien previamente acordadas, o bien que promueva un grupo político-económico particular que logre la mayoría o la hegemonía (en esta coyuntura no parece prevalecer ni uno ni otro escenario).

En lo que al menos nos deberíamos poner de acuerdo, es que existe un mínimo o, se podría decir, un piso en lo que respecta al funcionamiento de la política. Ese mínimo no es, por otra parte, obvio ni evidente. Tiene que ver con un apego a la legalidad. Todos los actores interesados en el funcionamiento del aparato del Estado para hacer política (bajo cualquier diseño democrático) deberían antes comprometerse con la ley, como frontera para la actuación, como instrumento de decisión, como árbitro para dirimir controversias, etcétera.

Lo que sabemos hoy y está documentado, en caso tras caso, y sin exceptuar a ningún Poder, ni al Congreso ni al Instituto Federal Electoral ni al Ejecutivo ni al propio Poder Judicial ni al Banco de México ni a los partidos políticos ni a los gobiernos de los otros niveles, es que la regla de la legalidad no siempre se cumple estrictamente. Existe un margen de discrecionalidad o si se quiere de arbitrariedad en el quehacer político cotidiano. Y esto es, en gran medida, lo que contamina la posibilidad de distinguir lo que, por ser estructural en el diseño, requiere modificarse y lo que depende de factores más circunstanciales como la cultura dominante de los políticos, jueces o funcionarios administrativos o los criterios de la lucha por el poder entre los principales actores nacionales.

Es prácticamente un lugar común entonces empezar señalando que lo primero que se requiere para que exista funcionalidad democrática, mayor certidumbre política y certeza jurídica es que los actores políticos y los poderes públicos se apeguen a la legalidad, en cada acto y en todo momento. Esto permitiría introducir institucionalmente fluidez en los procesos de toma de decisión y seguridad de que los cambios o reformas se cumplirían por aquellos que están obligados a procesar las decisiones dentro del Estado nacional. Las diferencias o conflictos incluso contarían con métodos predeterminados para su solución.

El marco legal vigente en México desde 1917 se ha desarrollado bajo la sombra de un Estado centralizado y vertical, lo que ha traído como consecuencia la interpretación y aplicación de las leyes en el contexto de una cultura autoritaria y discrecional. Sobre las normas, por detalladas y precisas que sean, se ha impuesto históricamente la voluntad del poder. La transición democrática en los estados y a nivel federal ha modificado, en principio, las relaciones políticas entre los poderes del Estado nacional y en las entidades federativas.

El control de funcionamiento de los órganos del Estado está reglamentado —política y administrativamente— en la Constitución (en sus títulos tercero y cuarto), así como en leyes secundarias. La extensísima regulación administrativa que abarca no sólo reglamentos sino hasta acuerdos y circulares, constituye un verdadero laberinto del poder. A través de disposiciones muy concretas, se imponen los términos en los que se manejan bienes y personas vinculadas o dependientes del Estado. De este modo, la forma en que el derecho administrativo se interpretó y aplicó durante la mayor parte del siglo XX ilustra bien cómo funcionan en la práctica los órganos del Estado. Se trata de la rama del derecho que rige las relaciones internas y externas de los organismos y dependencias de la administración pública, además de varios aspectos de las relaciones entre los Poderes de la Unión, así como “las relaciones de derecho público de esa actividad origina entre los distintos sujetos”.

Todo sistema legal, incluido el mexicano, establece las normas específicas que determinan las relaciones entre los propios poderes y los organismos estatales. Las decisiones de las autoridades y jueces confieren, restituyen, modifican o despojan a los sujetos de derechos y obligaciones concretas, y así es como se aplica el poder en la realidad. La manipulación de la ley, y en particular, de las leyes administrativas que regulan el uso de los recursos públicos y la aplicación de los programas de gobierno han sido, en la práctica política mexicana, un instrumento de control político por parte de quien o quienes detentan el poder.

El cambio democrático que se ha registrado en el país en los últimos años (¿desde 1968, 1977, 1982, 1988, o 2000?) ha traído como consecuencia nuevos equilibrios. La aplicación de la ley no puede tener el fundamento de antes. Se han modificado las relaciones entre los propios Poderes de la Unión, entre gobierno federal y los gobiernos estatales, y también dentro de los propios órganos y dependencias respectivas. El “uso” de la ley debe corresponder, por lo tanto, al nuevo contexto político y a la redefinición de los equilibrios de poder.

La garantía de legalidad es por ello uno de los conceptos fundamentales de un régimen democrático. Este principio está consagrado en la Constitución mexicana, donde se señala que:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esencia-

les del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho” (artículo 14), y además, que: “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento” (artículo 16).

En respuesta a la continua preeminencia del Estado dentro del sistema jurídico mexicano han surgido recientemente diversas propuestas democratizadoras que promueven una reforma político-institucional y, en el extremo, una “nueva Constitución”. En general, el análisis y las propuestas de reforma centran su atención en la organización del Estado; eso es, en la parte orgánica de la Constitución, con lo que reducen a la Constitución a su elemento “político”. Con ello dejan a un lado la concepción democrática que atraviesa por otros aspectos fundamentales de la carta magna, incluyendo los derechos individuales y sociales de los mexicanos, o bien, los propios principios de legalidad que permiten una aplicación mal ajustadas a las condiciones democráticas y de equilibrio que existen hoy en día.

Los conceptos fundamentales del derecho positivo mexicano no necesitan cambiar, a pesar de las recientes transformaciones del mapa político del país. Es necesario que se apliquen —en cada una de las decisiones de autoridades, legisladores y jueces— con un sentido democrático, de equilibrio de poder y dentro de una cultura de legalidad. Ni los más críticos juristas o politólogos de la Constitución consideran que deben reformularse las garantías individuales. En ellas se encuentran elementos democráticos básicos (legalidad, libertad de expresión, derecho de asociación, entre otros) que —interpretados desde una perspectiva que tenga al individuo y a la sociedad, y no necesariamente al Estado, en un lugar preeminente dentro del sistema de justicia— permitirán una mayor democratización del país.

Aunque varias de las actuales reglas del juego son producto de un modelo autoritario, otras son potencialmente democráticas. La interpretación, aplicación o reformas de unas y otras depende, en el fondo de la teoría política y jurídica bajo la cual quien ejerce la dirección en los Poderes de la Unión, los gobiernos de los estados o los organismos autónomos cumplan con sus responsabilidades. De ahí que, en el contexto de una cultura que le otorgue valor en sí mismo al cumplimiento de la ley, es necesario que se revise la teoría de los equilibrios y controles (tanto

horizontales como verticales) dentro del Estado, y en consecuencia se amplíe y fortalezca también el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. De esta manera, se constituiría un Estado de derecho, que con base en los principios formales actuales, estaría asegurando un respeto a la legalidad; ya no más a partir de un poder central y vertical del presidente de la República, sino uno que no lo incluya a él mismo, al igual que a los titulares de los demás poderes (el Legislativo y el Judicial) y de los organismos autónomos.

Para concluir y precisar: antes de emprender una reforma integral del Estado es necesario hacer por lo menos dos tareas; una teórica, de reflexión intelectual por medio de la cual se conciba qué tipo de modelo de Estado (en el diseño de sus partes y las relaciones entre ellas) la sociedad y la política requieren en nuestro país en el largo plazo; y una segunda tarea, más operativa y específica, que tiene que ver con realizar reformas a la Constitución y a la ley para que, en el corto plazo, funcionen algunas instituciones del actual modelo de Estado. Propongo las más importantes e inmediatas:

- 1) El sistema de defensa de la Constitución a través de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.
- 2) El funcionamiento interno del Congreso de la Unión.
- 3) El sistema de fiscalización de los procesos electorales.
- 4) El esquema de responsabilidades de los funcionarios públicos y de rendición de cuentas de las autoridades.
- 5) El proceso de aprobación, revisión y seguimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y de las finanzas públicas.
- 6) Sistema de justicia y derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas en la procuración y administración de justicia; autonomía del Ministerio Público.
- 7) Transparencia en la información sobre las finanzas públicas (excedentes petroleros).
- 8) Medios de comunicación.