

## LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO NACIONAL E INTERNACIONAL A PARTIR DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y LA REFORMA DEL ESTADO

Juan Carlos VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aproximación conceptual del Estado de derecho en sus dimensiones nacional e internacional*. III. *Elementos para una definición y concepción general de la reforma del Estado*. IV. *El Estado de derecho en los niveles y extensión de la reforma del Estado*. V. *La reforma del Estado y el Estado de derecho en la concepción neoliberal*. VI. *Vinculación entre reforma del Estado, el Estado de derecho y la gobernabilidad*. VII. *La reforma del Estado y la democracia en la teoría del cambio político*. VIII. *Reforma del Estado y Estado de derecho en el proceso de transición democrática*. IX. *Reforma del Estado, Estado de derecho y descentralización*. X. *Reforma del Estado y reforma administrativa: dos dimensiones en las que se inscribe el Estado de derecho*. XI. *Generalidades y retos de la reforma del Estado y la democracia en México*. XII. *Reflexión final*.

### I. INTRODUCCIÓN

Históricamente, en el nivel interno, el Estado de derecho supone una serie de mecanismos orientados a guiar, controlar y limitar la acción estatal, y en el

\* Profesor titular de carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y profesor del posgrado de Derecho de la UNAM. Doctor en ciencias políticas y sociales, y en relaciones internacionales por la UNAM. Investigador nacional SNI-nivel II. Tutor a distancia de la Universidad de las Naciones Unidas. Coordinador de los seminarios de Estudios de Política Comparada en Relaciones Internacionales, y Permanente de Derecho Internacional del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM. Profesor visitante en reconocidas universidades nacionales y extranjeras. Postulante al posdoctorado en Derecho internacional privado por la Universidad Complutense de Madrid.

internacional significa lo propio respecto de los poderes hegemónicos y de los actores dominantes del sistema político mundial. Más que un concepto de mera moda, el Estado de derecho es un diseño institucional que engloba una serie de procedimientos e instituciones, ordenados y relacionados entre sí de manera particular; es una alternativa, de varias posibles, al momento de establecer el sistema político, de instaurar los órganos estatales, sus competencias y relaciones. Como figura política, se diferencia de otras, como las constitucionales (*habeas corpus*, amparo, etcétera), al buscar establecer una serie de barreras legales e institucionales, además de instancias de monitoreo, frente a los órganos de gobierno, nacionales o internacionales, según se trate. El Estado de derecho internacional es un reflejo del Estado de derecho nacional, pues si bien son órdenes diferentes, se hallan en íntima relación, se retroalimentan e influyen mutuamente.

Ambos son una guía en la toma de decisiones, y contemplan la adopción de medidas, controles y limitaciones que requieren no sólo de la inacción de parte de los gobiernos en algunos ámbitos, sino también del desarrollo de acciones específicas (como el diseño e implementación de las políticas públicas, el respecto de la autonomía y la oposición, la observancia de las atribuciones de los poderes públicos, etcétera). Aquí surgen varias interrogantes, entre las cuales quizá la más importante apunta a si esos controles y limitaciones del Estado de derecho constituyen un fin en sí mismo o son medios, instrumentos que nos permiten asegurar valores superiores.

En esta tesitura, existen distintos niveles o grados de intensidad del Estado de derecho, que van desde la concepción débil hasta la de corte exigente. Esta última apunta a que el Estado de derecho está al servicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y garantías fundamentales y, a través de ellos, de la propia autonomía de las personas; esto es, tales derechos se convierten en límites al poder, al tiempo que exigen también un cierto nivel de activismo por parte del propio poder limitado, y que está orientado a lograr el reconocimiento legal y promoción de aquéllos.

Al igual que en el paradigma democrático y la reforma del Estado, existe un abanico amplio de concepciones respecto del Estado de derecho. En términos teóricos, varían desde aquellas que se apegan a una visión formal, procedimental, identificadas con modelos sustancialistas; mientras que desde la perspectiva histórica destaca la presencia de diferentes tradiciones locales-contextuales, asociadas con la evolución de sociedades concretas. Cada una de ellas da origen, a su vez, a distintas tradiciones institucionales, como el *Rule of law*, el *Rechtsstaat* y el *État de droit*, las que suponen no sólo diferentes maneras de concebir este diseño institucional, sino también

un énfasis diferenciado en sus fortalezas y debilidades. Cada una de ellas cuestiona elementos centrales de las demás, a los que intentan dar respuestas, muchas veces con limitaciones del todo entendibles; de ahí que el análisis de los distintos modelos teóricos e históricos del Estado de derecho coadyuve a comprender un esquema que como éste posee múltiples aristas.

Por otro lado, asociado con la evolución histórica del Estado de derecho aparece el tema objeto de nuestra contribución, que es su encuentro con la democracia y la reforma del Estado, lo cual supone resolver, entre otras más, la gran interrogante de si existe o no compatibilidad entre los tres paradigmas. La reforma del Estado supone reconfiguración dinámica y sistemática de la organización política de la sociedad, en tanto que el Estado de derecho se adhiere a una visión negativa de la libertad (límites a la acción estatal y gubernamental), y la *democracia*, de su lado, promueve una visión positiva de la libertad (como autogobierno, augestión, iniciativa popular y causa ciudadana).

El problema de la compatibilidad entre democracia y Estado de derecho cobra especial relevancia en contextos como el latinoamericano y el africano. Sin lugar a dudas aquí hay grandes desafíos a la consolidación democrática, y son los derivados de la existencia de un Estado de derecho frágil y poco afianzado, resultado a su vez de las dictaduras y “dictablandas” que se han dado en ambos contextos regionales con graves secuelas en términos de vulneración de la legalidad y de constante violación a los derechos fundamentales, individuales y sociales.

Así las cosas, es en realidad improbable hallar una situación de democracias sólidas y bien arraigadas junto a un Estado de derecho vacilante, errático y constreñido; y lo mismo cabría suponer en el plano de las relaciones internacionales con la existencia de un sistema internacional de poderes hegemónicos consolidados, centralizado y autoritario, incapaz de generar un Estado de derecho internacional afianzado y consensuado. Es por ello que una de las tareas básicas del análisis comparativo y la teoría política moderna debe ser abordar los términos del debate contemporáneo que se desarrolla entre quienes se pronuncian a favor del Estado constitucional de derecho y quienes proponen un Estado democrático de derecho, pasando ambos por el tamiz de la reforma del Estado, y de la consolidación democrática para elucidar la manera en que se concretan ambas visiones en instituciones políticas y jurídicas tangibles y eficaces.

## II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL ESTADO DE DERECHO EN SUS DIMENSIONES NACIONAL E INTERNACIONAL

Señala con toda razón el politólogo e internacionalista Jesús Cantú,<sup>1</sup> que el paradigma democrático “requiere de la vigencia del Estado de derecho para alcanzar su plenitud y viceversa. Ambos se necesitan y retroalimentan mutuamente; tienen múltiples definiciones y connotaciones, y para algunos, hasta adjetivos que los califican y contribuyen a ampliar todavía más las variantes posibles”. Entre éstas tenemos las que constituyen los procesos de reforma política y reforma del Estado, que abordaremos en el presente capítulo. Y concluye su aseveración subrayando que es en tal virtud que por lo general, “dentro de las instituciones de las democracias contemporáneas, el Estado de derecho ocupa un lugar privilegiado”. En efecto, varios autores coinciden en que la expresión “Estado de derecho” tiene múltiples acepciones, por lo habitual de caracteres positivos y referentes a imágenes y modelos sociopolíticos un tanto idealizados y, por lo mismo, poco precisos. De ahí que, como lo consigna Ruiz Valerio, no sea de extrañar que las clases gobernantes y las elites expresen en público, reiterada e insistentemente, “...su compromiso con el Estado de derecho, mientras que otros actores políticos suelen quejarse amargamente del poco respeto que se le tiene a éste”. Añade el autor algo importante que debemos considerar cuando sostenemos la existencia de un Estado de derecho internacional, y es, precisamente, que “Los organismos financieros internacionales destacan la importancia del Estado de derecho como mecanismo generador de confianza para poder atraer y garantizar la permanencia de las inversiones, tan necesarias en nuestros países”. Y cierra su idea acotando que, por su parte, la sociedad civil nacional e internacional, a través de las ONG, “...cuestionan la falta de transparencia y de rendición de cuentas que se constata en nuestras sociedades, al tiempo que los medios de comunicaciones autoasignan en este contexto el papel de defensores de las instituciones y las prácticas democráticas, todo en nombre del Estado de derecho”.<sup>2</sup>

El Estado de derecho conlleva, desde su génesis, el propósito de guiar, controlar y limitar el ejercicio del poder público, bien sea nacional o internacional, a través de normas de carácter general, que integren un sistema predecible, seguro, claro y conocido por los ciudadanos del Estado, en el plano interno, y de los ciudadanos del mundo, en el plano de las relaciones

<sup>1</sup> Ruiz Valerio, José Fabián, *¿Democracia o Constitución? El debate actual sobre el Estado de derecho*, México, Fontamara-EGAP ITESM, 2009, véase la Presentación, p. 13.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

internacionales. Y para que tal diseño tome cuerpo, se requiere, entre otros elementos imprescindibles, la presencia de un derecho interno y de un orden jurídico internacional orientados hacia el poder público con objeto de: a) guiar su acción o dirigir su ejercicio, marcando la vía hacia ciertos objetivos e intereses colectivos; b) controlar su funcionamiento, fiscalizando y monitoreando la labor de la burocracia nacional o internacional, para que se cumplan tales objetivos e intereses, y c) limitar su ejercicio, para acotar e impedir que los distintos órganos de gobierno, internos o internacionales, invadan las jurisdicciones de los demás y se apropien de sus atribuciones, originando la dispendiosa e irracional duplicidad de funciones y alterando los fines para los que fueron establecidas. Estos objetivos requieren para su consecución de un sistema normativo interno o internacional que sea, invariablemente, claro en su premisas y conocido por todos los individuos, para ordenar todas las interrelaciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales, que conforman los distintos niveles de la sociedad.

Ahora bien, debe quedar bien claro que la existencia de un orden jurídico o de legalidad interna o de derecho internacional positivo no garantiza sin más la presencia de un Estado de derecho, a nivel del Estado o de la sociedad de Estados. Tal premisa se demuestra con el desarrollo de regímenes autoritarios y totalitarios, que por lo regular disponen de institutos jurídicos y ordenamientos legales. En las dictaduras nacionales la ley es creada, modificada o aplicada *no* para limitar a los poderes públicos, sino para someter a la sociedad a éstos. Prevalecen, por ejemplo, los intereses del dictador y no de los congresos, parlamentos o de las judicaturas, haciendo que el cuerpo legal carezca de la objetividad que caracteriza al Estado de derecho (Montesquieu plantea este problema de manera diáfana y precisa). Todo esto significa, en otros términos, que cualquier Estado, por la sola razón de disponer de un sistema normativo positivo, *no* puede ser considerado un Estado de derecho. Éste existe cuando no sólo el Estado está sometido a la ley, sino porque es también el que la establece. Como lo expresaba el maestro Sartori,<sup>3</sup> este tipo de visión corre el riesgo de elevar a la categoría de Estado de derecho cualquier régimen que sostenga en forma consistente un orden legal, cualquiera que sea su contenido, vaciando de sentido al diseño institucional.

Desde otra arista, la de los actores sociales, no es precisamente la estabilidad o predecibilidad lo que distingue al Estado de derecho, sino la distribución del poder que genera. En efecto, cuando el poder es monopolizado,

<sup>3</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Buenos Aires, REI, 1987.

la ley se convierte en el instrumento de sujetos e intereses particulares.<sup>4</sup> Contrariamente, en un contexto democrático con orden pluralista, las leyes constituyen un recurso socialmente distribuido por el que pueden contender distintos actores e intereses de la sociedad. El Estado de derecho cobra cuerpo cuando los actores recurren a la ley para resolver sus controversias y cuando los gobernantes restringen voluntariamente sus acciones para lograr una cooperación sostenida y voluntaria de los grupos sociales organizados. Así, la diferencia entre un Estado de derecho y un gobierno con leyes reside, tanto a nivel interno como internacional, en la distribución del *poder*, en la diversificación de los recursos materiales y en la multiplicación de intereses *organizados*. En el Estado de derecho, tanto nacional como internacional, ningún grupo es tan fuerte como para dominar a los otros, y la ley, antes que reflejar los intereses de un solo grupo, beneficia a la colectividad.

En apretada suma, hay una serie de premisas que no deben faltar para que el Estado de derecho funcione y cumpla bien su tarea de guiar, controlar y limitar el poder público, protegiendo con el orden legal a los individuos y sus derechos fundamentales: a) el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de las personas, así como el establecimiento de garantías que aseguren su tutela efectiva (un Estado de derecho sin “derechos de papel”); b) la supremacía y el imperio de la ley, asumiendo a ésta como expresión viva de la voluntad general, democráticamente formulada; c) la división entre los tres poderes clásicos, garantizando su equilibrio y que los órganos estatales estén eficazmente controlados entre sí, evitando la existencia de órganos fuera de control, y d) la legalidad de la administración, su apego a la Constitución y las leyes, con suficiente control de los órganos constitucionales y jurisdiccionales. Nótese que los tres primeros postulados delinean todo Estado de derecho, y el cuarto, referido al imperio de la ley, es propio del Estado democrático de derecho. Bajo este conjunto de premisas básicas, el Estado de derecho deviene en el establecimiento de límites y controles legales (y legítimos) a todos los poderes, en especial al Poder Ejecutivo y al gobierno.

Por otra parte, varios especialistas del tema advierten que las relaciones existentes entre la democracia y el Estado de derecho siempre han sido múltiples y complejas, destacando que distintas variantes históricas y geográficas del Estado de derecho (el *Rule of law* anglosajón, el *Rechtsstaat*

<sup>4</sup> Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *La política comparada ante las grandes pugnas modélicas. Crisis y transformación de los sistemas políticos modernos*, México, FCPS, UNAM, 2010. Véase capítulo IV “La pugna modélica: gobierno democrático-gobierno dictatorial”, pp. 149-191.

prusiano, o el *État de droit* centroeuropeo), precedieron temporalmente a las instituciones de la democracia representativa. Ellos también atribuyen justamente al liberalismo de los últimos tres siglos el encuentro entre ambos paradigmas. Como ya lo dijimos líneas atrás, dicha relación es paradójica a primera vista, pues mientras la democracia supone una concepción positiva de la libertad, el Estado de derecho se percibe habitualmente como una manifestación negativa, limitativa, “garantista” de dicha libertad. Empero, debemos precisar que, por un lado, en la medida en que los regímenes democráticos se fueron afinando y fortaleciendo, procuraron el respeto a los principios del Estado de derecho como una práctica política concreta que les revirtió favorablemente elevando la calidad de los propios esquemas democráticos; y por el otro, se hizo evidente que ambas categorías son complementarias en estos términos: en tanto que la democracia supone un conjunto de derechos, de reglas y procedimientos, ante cualquier tipo de distorsión y conculcación de los mismos, el Estado de derecho ofrece una serie de instancias y garantías destinadas a repararlos, es decir, representa una tutela judicial efectiva.<sup>5</sup>

Matizando lo antes dicho a la luz de la realidad política del mundo en desarrollo (más de 170 países), es innegable que la combinación de democracia y Estado de derecho no se apega a este esquema ideal, pues la instauración y consolidación de regímenes democráticos de gobierno no ha significado la observancia y el refuerzo de los elementos del Estado de derecho, a pesar de su establecimiento formal, de ahí que la reforma del Estado, principalmente en estas latitudes, conlleve por lo general no sólo la recuperación y afianzamiento de la democracia, sino del Estado de derecho. En este sentido, se estará buscando un Estado de derecho democrático, o bien una democracia de Estado de derecho, que podría ser definida *grosso modo* como “...un conjunto de reglas y procedimientos que promueven y garantizan la más amplia participación ciudadana con carácter igualitario, en la toma de decisiones colectivas, con las que se intenta responder a aspiraciones, resolver demandas y conflictos sociales”.<sup>6</sup>

Al margen de las distintas perspectivas teóricas y doctrinales acuñadas con relación al binomio democracia-Estado de derecho, consideramos que la adhesión al Estado de derecho constituye una de las características bá-

<sup>5</sup> Ruiz Valerio, *op. cit.*, pp. 131 y 132.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 133, nos brinda esta definición, que, como él lo expresa, sigue una línea de pensamiento representada por autores como Schumpeter, Dahl, Bobbio y Sartori, quienes con variantes específicas, aportan una visión procedimental y descriptiva del paradigma democrático.

sicas de las democracias modernas. Y argumentos sobran para convalidar esta afirmación. La democracia requiere de amplios derechos y garantías para que los ciudadanos puedan participar, debatir y competir en política; necesita controles efectivos entre los distintos órganos que conforman los gobiernos para que tales derechos no sean coartados o impedidos; precisa de una justicia independiente para dirimir conflictos y asegurar la aplicación de la ley, la vigencia de los derechos y garantías constitucionales y la igualdad formal ante la ley. La democracia demanda para su existencia, de asegurar que las decisiones y políticas públicas, nacionales o internacionales, según sea el caso, tengan su base en la voluntad y los deseos de las sociedades y los ciudadanos, expresados libremente a través del voto y no en el arbitrio de las elites políticas y las clases gobernantes. Es claro, asimismo, que todos estos elementos conforman *in integrum* el Estado de derecho, por lo que la democracia liberal encontró en este diseño institucional el mecanismo más apropiado para lograr la protección y difusión de sus principios básicos.

Al respecto, cabe advertir finalmente que la concepción formal del Estado de derecho, tanto a nivel nacional como internacional, puede devenir en un concepto técnico formalista, hueco y sin consecuencias prácticas en la realidad político-democrática, y en su transformación, e incluso servir de pantalla para encubrir la anomia y el alejamiento del derecho interno o internacional, si no se hace acompañar de la intervención eficaz y sistemática del Estado, o de las autoridades internacionales, en pro de los amplios sectores sociales que se mantienen marginados, vulnerables y postergados. En otras palabras, hoy parece ser insuficiente una democracia de mero procedimiento, como también lo es un Estado de derecho formalista, procedimental, de compromiso. Como lo demostramos a lo largo de esta investigación, la existencia de leyes creadas conforme a procedimientos estipulados constitucionalmente, aunque necesaria, es a todas luces insuficiente para definir al Estado de derecho si aquéllas no observan los derechos fundamentales. En México y en América Latina, donde hemos vivido décadas de tradición autoritaria, valoramos los avances logrados por mínimos y tardados que parezcan, pero no debemos ser conformistas con las transiciones funcionales, coyunturales y de corto alcance. Debemos mantenernos insatisfechos y pugnar por los cambios necesarios en el diseño del Estado y del sistema político que le acompaña, pero sin olvidar que nuestra insatisfacción se debe a que nuestras expectativas probablemente han evolucionado más rápido que nuestras instituciones. Y esto es enteramente válido tanto en

el nivel de las relaciones políticas y jurídicas nacionales como en el de las internacionales.<sup>7</sup>

### III. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN Y CONCEPCIÓN GENERAL DE LA REFORMA DEL ESTADO

Se han dado en la academia y en la doctrina una cantidad apreciable de definiciones de la reforma del Estado, pero pocas nos parecen lo suficientemente precisas y comprensivas, aunque todas disponen elementos atendibles. El concepto es muy extenso, pues incorpora gran diversidad de temas pertenecientes a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, derecho y legislación, o a la naturaleza del Estado; y al ser un concepto tan vasto, termina por perder su significado y el enorme valor que tiene para definir y realizar un verdadero Estado democrático y de derecho, en sus niveles interno e internacional, por lo que hoy desde distintas disciplinas se intenta precisar su contenido acotándolo a campos más definidos. En este sentido, a efecto de puntualizar el uso del lenguaje en torno a un concepto tan matizado ideológicamente, vamos a entender a la reforma del Estado al menos en tres estadios precisos:

Primero, como *un proceso de transformación integral, sistemático y comprensivo, que incluye lo político, lo económico, lo social, lo administrativo, lo educativo-cultural y lo jurídico, donde el sujeto sobre el cual versa esa reforma o modernización es el propio Estado, y que para efectos de los cambios institucionales que se requieren se puede hacer equivalente a la organización y manejo de toda la cosa pública.*

Segundo, como *uno de los grandes debates contemporáneos, que más que un discurso retórico o un mero tema de campaña política de funcionarios nacionales o internacionales, constituye uno de los elementos neurálgicos de todo Estado y de la construcción de un verdadero Estado de derecho; y es neurálgico, precisamente porque cuando los Estados se reforman, cambian y se adaptan significa que la sociedad vive procesos de transformación importantes.*

Tercero, como *los cambios constitucionales y legales que deben normar el diseño institucional de los poderes en el Estado, así como los equilibrios necesarios para crear un sistema político, económico y administrativo que, garantizando el Estado de derecho —que debe resguardar de forma plena*

<sup>7</sup> Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, véase capítulo V: “La pugna modélica: Reforma política-reforma del Estado”, pp. 193-253.

*los derechos fundamentales de los ciudadanos y prever las garantías procesales que hagan efectivos esos derechos—, y el estado de bienestar —que garantice la calidad de vida y la seguridad de la sociedad—, asegure a la vez el funcionamiento real, efectivo de las instituciones.*

Este concepto que hemos acuñado, como cualquier otro que signifique el camino del cambio cualitativo del Estado, como del paradigma democrático y el Estado de derecho interno e internacional, ha variado de tiempo en tiempo, según la circunstancia histórica y la formación de cada uno de los autores e investigadores que lo hemos abordado, pero en todos los casos es multidimensional, amplio y versátil. Comprende una amplitud de procesos y medidas que incorpora varias y diversas transformaciones, que en ocasiones puede llevar a una confusión o determinadas imprecisiones.

Así pues, se trataría, en un primer momento, del ajuste al sobredimensionamiento del Estado, para luego identificarse con tareas de campos específicos, como la modernización y la apertura económica, la reforma administrativa, el avance de la democracia y la justicia, la reforma institucional, la implementación de nuevos mecanismos de inclusión social, la reforma político-electoral, el rediseño constitucional, la reforma educativa, entre otros niveles. Por ello, bien dice José Juan Sánchez González cuando al situar a la “madre de las reformas” la ubica como “... lo que cada quien ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua”.<sup>8</sup>

La idea de reformar el Estado, que surge con fuerza en la pasada década de los setenta, arranca a partir de “la crítica al Estado benefactor, que tuvo lugar, principalmente, en Europa y los Estados Unidos; la crítica al Estado burocrático del socialismo real en Europa Central y en la antigua Unión Soviética y, en Latinoamérica, la crítica al Estado populista”.<sup>9</sup> En el caso de México, el concepto se entiende concatenado, además, con una crisis fiscal y el avance de la democracia; y en otros contextos dicha reforma se da como una empresa colectiva compleja, multifactorial, que no es entendida en su sentido correcto, porque es percibida única o unilateralmente como un desmantelamiento o reducción del aparato estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998, p. 39.

<sup>9</sup> Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993, p. 15.

<sup>10</sup> Es un hecho a todas luces innegable que el estímulo inicial emprendido para iniciar y acelerar el proceso ha provenido sin duda de un pesado déficit fiscal (Argentina, Chile, Perú,

Al respecto, Mario Fuentes y Jorge Lumbreras señalan que, en esencia, la reforma estatal es una respuesta "...al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban...", y agregan que, en tal virtud, se buscó armar una nueva economía política "...un nuevo sistema económico, político y administrativo...", pero con diversas reacciones en contra de varios sectores sociales que "... con buenas o malas razones, fueron reticentes u hostiles al sentido, alcance y velocidad del cambio".<sup>11</sup> Además, a los fracasos del modelo económico y el desarreglo del acuerdo con que se condujo el sistema político —particularmente en nuestra región— hay que agregar un entorno global de competencia y la convulsión en el plano ideológico por la caída de la Unión Soviética, que acarreó el fin de la bipolaridad y el aparente triunfo neoliberal que llegó a proclamar el fin de la historia (Francis Fukuyama).<sup>12</sup>

A la luz de las amplias deliberaciones actuales sobre el Estado de derecho interno e internacional en el contexto de la globalidad, entendemos que en el debate sobre la reforma del Estado, la discusión de fondo es la disputa de espacios, fronteras y funciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Las tensiones derivadas de apreciar e implementar cambios en roles y reglas constituye la materia de dicho proceso, que, en esencia, debe ser integral y completo para ser denominado con toda propiedad. El asunto no es menor, porque se trata de valorar las funciones esenciales y tradicionales de la institución política que se gesta a partir de la modernidad. La organización política siempre ha existido, pero el Estado sólo a partir del Renacimiento. En esta organización política tan peculiar hay nuevos elementos que tipifican al Estado moderno: la soberanía nacional, los derechos individuales, la representación política, la división de poderes, el Estado de derecho y la idea de la personalidad jurídica del Estado. Sin embargo, el Estado hoy está transformándose no tan sólo por la disputa de espacios y límites con el mercado

México), pero también del déficit de consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales, entidades y regiones de cada país en particular.

<sup>11</sup> Fuentes, Mario y Lumbreras, Jorge, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Diana, 1996, p. XIV.

<sup>12</sup> *El fin de la historia y el último hombre (The End of History and the Last Man)*, es un libro de 1992 por Francis Fukuyama, basado en su ensayo de 1989 "¿El fin de la historia?", publicado en el periódico de asuntos internacionales *The National Interest*. En el libro, Fukuyama expone una polémica tesis: la historia humana, como lucha de ideologías, ha terminado, con un mundo final basado en una democracia liberal que se ha impuesto finalmente tras el fin de la guerra fría.

y la sociedad, sino porque estamos ante un proceso de mayor envergadura: el fin de la modernidad y la gestación de una nueva época, cuyos contornos apenas se están dibujando. En este gran entorno se explica el cambio que se opera en el Estado.

No hay que dejar de advertir que en esta dinámica permanecen los componentes de la agenda estatal, los cuales se ensancharán, reducirán o se replantearán en razón de las tendencias de la época por venir. De ahí que haya que comprender lo que está ocurriendo desde esta óptica, aceptando que hay una transformación del Estado orientada por la disputa con el mercado, pero que queda por hacer la reforma de equilibrios virtuosos que logren la gobernabilidad, el desarrollo, el Estado de derecho y la equidad.

En este orden de cosas, la reforma del Estado ha sido una respuesta o adecuación a las nuevas realidades, que impone el cambio en roles y racionalidades. La propuesta entonces consiste, en su versión más sencilla, según lo plantean Rebolledo y Fleury, en el cambio de los criterios con los que el Estado opera en la conducción de los asuntos públicos nacionales e internacionales; en el tránsito de "...un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional".<sup>13</sup> En tal sentido, recordemos que la reforma del Estado es un proceso eminentemente político que consiste en la redefinición de las relaciones soberanas de aquél con la sociedad, y que se orienta a la recomposición de las relaciones de poder de las sociedades; por ello, no se le puede desligar del proceso de configuración de un Estado de derecho interior y exterior, en la medida en que este último tampoco es concebible, por ejemplo, sin una reforma del sistema de relaciones internacionales, del sistema político mundial y del subsistema de las Naciones Unidas.

Al respecto, es importante destacar que si no todas, por lo menos una gran parte de las medidas propuestas por los impulsores de la reforma del Estado, en un primer lapso, se fundamentan en concepciones exógenas, que no tienen ninguna construcción a partir de la realidad nacional de la mayoría de los países. Por el contrario, surgen de escuelas de pensamiento, propuestas de economistas y posturas de ideólogos de los países desarrollados, que son luego adoptadas por los organismos políticos y financieros internacionales, e impuestas a la periferia, donde lo que se pretende no es un Estado más inclusivo, un Estado de derecho internacional con mayor integración social, sino propiciar la reforma económica, que facilite esencial-

<sup>13</sup> Rebolledo y Fleury, *op. cit.*, p. 17.

mente la producción para satisfacer las necesidades del mercado mundial por el sector privado, las plutocracias y las oligarquías políticas.<sup>14</sup>

Vistas desde otro ángulo, las reformas del Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de la realidad local y global actual. En este punto, el enfoque comparativo de la construcción del Estado de derecho internacional a partir del paradigma democrático y la reforma del Estado es útil en tres situaciones concretas:

a) Primera, al hacer referencia a reformas estatales en otros países, lo que permite identificar logros, fracasos y deficiencias;

b) Segunda, al denunciar la óptica errónea que se presenta cuando, tratando el tema de la reforma del Estado, se hacen comúnmente propuestas de reforma sobre la base de la Constitución vigente, cuando es claro que el Estado no puede entenderse aislado de la sociedad y porque el objetivo de la Constitución *no* es explicar y describir al Estado, menos lograr su pertinencia y eficiencia, y

c) Tercera, al demostrar que el Estado *no* es un fin en sí mismo sino un medio para lograr objetivos que están por encima de él y se debe al ciudadano.<sup>15</sup>

Sin embargo, es evidente que el principio democrático de que los ciudadanos deben estar por encima del Estado, y que éste debe estar a su servicio, no se pone en práctica en la vida cotidiana. El Estado adquiere autonomía, es copado por diversos intereses particulares, y finalmente tiende a olvidarse de los ciudadanos. Incluso, en muchos casos, se vuelve en su contra. De allí el rechazo de la población a las diversas instituciones representativas del Estado, como el Congreso, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, y aun organismos más cercanos a la población, como los municipios, todo lo cual llega a hacerse más notorio —conforme a nuestra experiencia— en regímenes presidencialistas que en sistemas parlamentarios.

<sup>14</sup> Para una visión más precisa de esta situación se recomienda el texto de Jusidman Rapoport, Clara, *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, México, Sedesol, 2008, 244 pp.

<sup>15</sup> Desde la perspectiva liberal-neoliberal las dos categorías que definen y limitan al Estado son: los ciudadanos y el mercado; así, el Estado debe estar al servicio de los ciudadanos y respetar las reglas de juego del mercado, siendo éstas sus dos tareas y referencias fundamentales.

En un razonamiento paralelo, es esencial incluir en la propuesta de reforma del Estado, como base para el diseño de un Estado de derecho interno e internacional, el tipo de administración pública necesaria para responder y atender de manera eficaz las demandas de la sociedad, pues no es viable un Estado que conserva una administración pública tradicional, en la cual la ciudadanía no confía, que considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales. Bajo este tenor, la reforma del Estado es una condición indispensable para adecuar los diversos aspectos jurídicos, económicos, sociales, políticos a la realidad nacional y, por supuesto, internacional. Sin embargo, aunque el proceso se visualice más allá de la reforma política y electoral, y sea un tema central en la agenda estratégica de gobierno de todos los Estados modernos y al interior de éstos de cada una de las administraciones en turno, se le concibe siempre de diferentes maneras, y se ha llegado aun a la conclusión de considerar al Estado como una entidad inflada u obesa, dando así lugar al manejo del llamado *redimensionamiento* del Estado, cayendo frecuente e irremediablemente en una confusión orgánica y funcional entre reforma del Estado y reforma administrativa.

A pesar de que el concepto reforma de Estado se ha utilizado en forma recurrente por intelectuales y políticos de muy diversas tendencias, no se ha agotado por mucho. Su flexibilidad le permite abrirse y asimilar las mutaciones incesantes de la realidad política, sigue siendo útil, pues condensa el debate sobre los cambios en la estructura institucional y facilita entender las transformaciones que se han impulsado en todo el mundo, incluidos los países que en los últimos veinticinco años se han incorporado a este tipo de agendas reformistas. En este punto, no deben pasarse por alto los esfuerzos de los países europeos que han establecido diversos programas y áreas del gobierno, encargados de promover iniciativas de reforma del Estado, en concordancia con los fines de la integración económica, las tendencias supranacionalistas y las nuevas condiciones del contexto social y político, como es el caso de Austria, Francia, Alemania, España, Italia, Portugal y el mismo Reino Unido. Por ello, podemos concluir este epígrafe afirmando que el concepto de reforma del Estado ha tenido diferentes acepciones, y con base en éstas es que ha servido para legitimar la larga serie de cambios impulsados desde hace treinta años, principalmente en los diferentes ámbitos de la estructura institucional, jurídica y política del Estado.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> En un primer momento sirvió para llamar la atención sobre las transformaciones para incorporar a los países en desarrollo en la nueva dinámica de la economía y la competencia internacional. Esta etapa también se ha conocido —particularmente en América Latina— como la era de las reformas de primera generación, en la cual se privilegió el contenido

#### IV. EL ESTADO DE DERECHO EN LOS NIVELES Y EXTENSIÓN DE LA REFORMA DEL ESTADO

En apego a la teoría política moderna, consideramos que la reforma del Estado tiene tres niveles interdependientes: el proceso de gobierno o gestión pública, el régimen político o de la política misma, y la Constitución política estatal.

a) Las reformas del nivel del proceso de gobierno o de gestión pública son las más manifiestas, pues consisten en los cambios en las formas e instrumentos de gobernación. Es este nivel estricto del redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto, etcétera, pero es también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones, diseño e implementación de políticas. Es asimismo el nivel más polémico y debatido dada la inmediata visibilidad de los recortes presupuestarios, personal, programas y empresas públicas. Autores como Sartori y Morlino destacan que las reformas en el nivel de la gestión, hoy se manifiestan en privatizaciones, desregulaciones, estatizaciones, y en administraciones públicas compartidas o concesionadas.<sup>17</sup>

b) El segundo nivel es el de la reforma de la política misma, el de la política en sí, y consiste en las transformaciones de la relación política entre sociedad y Estado, en particular la forma de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. Por supuesto, se incluyen también las formas y modalidades de interrelación entre los poderes y niveles de Estado.

esencialmente económico. Posteriormente vienen las reformas de segunda generación, que se orientaron a complementar esta perspectiva impulsando cambios más orientados hacia el sistema y los procesos políticos, pero no con el mismo empeño y fuerza que las primeras, pues se vieron limitadas por las prioridades de la propia agenda económica, la correlación de fuerzas, la madurez democrática y la coyuntura internacional. En este segundo momento, la reforma del Estado se entendió como la adecuación del marco institucional a las condiciones del entorno político y social, sin olvidar que las prioridades económicas debían privilegiarse para no afectar el curso de las reformas emprendidas inicialmente y sobre las cuales giraba el nuevo modelo de desarrollo. Ahora bien, hay una tercera acepción de la reforma del Estado, que ha ganado espacio entre el mundo académico y político en los últimos años, y que la proyecta como la serie de cambios en la estructura institucional a partir de reformas constitucionales que se orienten hacia una “presidencialización” renovada y el establecimiento de incentivos para la división y colaboración entre poderes, así como el establecimiento de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, para lograr reformas democráticas de largo alcance.

<sup>17</sup> Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, 177 pp.

c) Finalmente, la llamada capital de todas las reformas tiene lugar en el nivel de la Constitución Política del Estado. Es la que se consume en las leyes fundamentales estatales, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado. En esta perspectiva, sin lugar a dudas, la reforma profunda del Estado es la constitucional.

Adicionalmente, con base en otras posturas teóricas y elementos prácticos de la realidad política, consideramos que el proceso de reforma del Estado, encaminado a la construcción de un Estado de derecho y una democracia avanzados, puede ser pensado en al menos dos grandes niveles:

1) Por una parte, no puede concebirse sólo en términos de actores estatales o las necesidades de mercado. Además de no buscar escindir administración-política e incorporar mejor la dimensión técnico-política, deben tomarse en cuenta otros factores de poder (grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil). Es decir, tomar al Estado como forma de organización social y no reducirlo meramente a sus aparatos operativos.

2) Por la otra, es imprescindible transformar la concepción que los ciudadanos tienen del propio Estado, que al ser de *todos* no es de *nadie*, o en todo caso pertenece a *una* clase política que lo utiliza para fines propios. Tomando en cuenta seriamente la cultura política imperante y midiéndola en su historicidad, resulta fundamental redimensionar y redefinir al Estado y a la política como un juego de conflicto y cooperación.

En este punto fino cabe destacar que los gobiernos recurren a los pactos sociales más como herramientas de compensación de la debilidad institucional que como práctica democrática normal, y lo hacen así aun cuando es evidente que tanto la eficacia económica como la legitimidad democrática dependen de la viabilidad de la política consensual.<sup>18</sup> De la misma forma que el conflicto es inherente al sistema democrático, los pactos también lo son; esta es la manera en que la democracia logra institucionalizar el conflicto (y es el único sistema que lo logra). Por ello, debemos empezar a desligar a esos acuerdos de la connotación negativa que les damos; “pactar” no necesariamente implica “transar”. El hecho de que así se conciba probablemente se deba a una fundada pérdida de confianza en los políticos, las políticas y la política.

<sup>18</sup> Ducatenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip, “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 34, Buenos Aires, 1994.

En el ambiente del reformismo resalta que aun entre los estudiosos del tema la reforma del Estado se entiende desde varios enfoques, por lo que conviene delimitarla, ubicarla desde la perspectiva del cambio político; esto es, colocar el proceso como una transformación gradual o revolucionaria, según sea el caso. En algunas situaciones, como la que prevalece en México, debe valorarse de acuerdo con la transición política; es decir, revisar si la reforma es en sí la gran política de la transición o tan sólo un componente de ésta. Se debe enfatizar el papel ideal de una reforma del Estado que sea integral, total y se constituya como el mapa de navegación del cambio político; aunque, como se observa en la práctica, el peso de lo político-jurídico es lo que atrae y en lo que se centra finalmente la reforma. Así, debe distinguirse entre la sola aspiración a una transformación de estructuras políticas, y la visión comprensiva donde se incluyen transformaciones de otra naturaleza. El tema da para muchas reflexiones, pues se puede sostener, por ejemplo, que cambiando las instituciones políticas se darán los cambios, por añadidura, en otras esferas; o bien, proponer una reforma más allá del ámbito político, y que implique también esto reformar al Estado. Es evidente que el debate teórico en esta materia es abundante y diverso, lo cual también amerita realizar un buen ejercicio de dialéctica y discriminación.

Con esta idea, una interrogante básica es definir cuál es el contenido de la reforma estatal. Es natural que frente a un tema de tan amplio espectro aparezcan infinidad de perspectivas y propuestas, haciéndose necesario entonces delinear unos parámetros que coadyuven a su delimitación, de manera sencilla, pero sin atentar contra su complejidad. A tal efecto, es posible acceder a su análisis a partir del estudio de la posición, el propósito y el enfoque de las políticas que han buscado implementarla. Así, la reforma del Estado vista por la *posición* que puede tomar, se refiere básicamente a los campos en que incide: economía, política, sociedad, administración, cultura y derecho. En cuanto a su *propósito*, diferentes autores señalan ciertas tendencias, que expresan el objetivo particular de la política reformista desarrollada en algunos de las posiciones ya referidas, como son los propósitos para los cambios en política económica, la renovación de régimen, el desarrollo social y la modernización del aparato gubernamental (dicho puntualmente: modernización, inserción en la globalización, vigencia del Estado de derecho, adelgazamiento del gobierno, cambio en la gestión gubernamental, transición, liberalización económica y política, y ajuste estructural). Y por su *enfoque*, se ubican las corrientes que abordan la reforma enfatizando relevancia diversa al Estado o al mercado, o incluso proponien-

do equilibrios; se sugieren, así, tres vías precisas, que son: la neoinstitucional, la neoliberal, y la llamada neointervencionista.

Como puede apreciarse, la temática es abundante, compleja, multidisciplinaria y abierta, al incorporar nuevos procesos que se dan en la agenda estatal, entendida ésta como “el ‘espacio problematizado’ de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus actores —o a la totalidad de los mismos— y que, por lo tanto, constituyen el objeto de acción del Estado, su dominio funcional”. Aquí coincidimos con Óscar Oszlak, cuando acota que las políticas estatales son, en el fondo, tomas de posición de los representantes del Estado e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. También concordamos con él cuando previene que la vigencia de esas cuestiones, o sea, su persistencia en la agenda política, “... revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores”.<sup>19</sup>

Es claro entonces que la agenda del Estado tiende a ampliarse sobremedida, por lo que podría suponerse que todo es de su responsabilidad, y que la política de reforma pudiera perderse ante la gravedad de los problemas y la urgencia de las coyunturas, pretendiendo abarcar la atención a todas las demandas y devenir insuficiente por la incapacidad de procesamiento para darles salida. Esto es una preocupación real y muy importante; no obstante, debemos advertir que la conducción de dicha agenda, que no es sólo tarea del gobierno, implica dificultades que no siempre son bien libradas, paradójicas, retrasos, resistencias y francas oposiciones, pero también capacidad de solución y consecución de objetivos (es tarea normal dar cauce a los problemas que se presentan).<sup>20</sup> Empero, hablar de la política de la reforma del Estado es otra cuestión, pues se ha emprendido a partir de estrategias particulares que en su momento respondieron a un necesario adelgazamiento del aparato estatal en su tamaño y funciones, y que hoy pretenden la mejora del andamiaje institucional (una especie de reformas de primera y segunda generación). Por lo tanto, debe ubicarse el alcance de la reforma del Estado en las intenciones de sus etapas.

La primera es más sencilla desde el punto de vista de su implementación y éxito relativo; se caracteriza por su rapidez y radicalidad con los siguien-

<sup>19</sup> Oszlak, Oscar, “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?”, *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 9, 1999, pp. 5 y 6.

<sup>20</sup> Oszlak, Oscar, “De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 160, 1999.

tes rasgos: una aparente autonomía de los poderes ejecutivos de los países para fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad y reducir el tamaño e intervención del Estado nacional. La segunda, aún no iniciada en la mayoría de los países, es más difícil, pues busca lograr un mejor Estado (no solamente más pequeño), tecnológica y culturalmente más avanzado, que busque fortalecer el Estado de derecho y aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en la redistribución del ingreso y del poder social, además de priorizar los cambios requeridos por las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos parámetros.<sup>21</sup>

Aun delimitado el radio de acción de las políticas de reforma estatal, es necesario examinar la naturaleza del Estado, sobre lo cual la ciencia política ha estudiado a detalle su origen, componentes, evolución, organización y fines. Acerca de éstos, la teoría del Estado, en su aspecto iusnaturalista, ha establecido el bien común como causa final del Estado; y en el fin del Estado va implícita la idea de su preservación como razón de su existencia. Esta premisa es básica para entender el alcance de la reforma del Estado, pues éste, en su esencia, *no* puede cambiar. Pueden mutar, sí, tareas y objetivos para adecuarse a una época, pero la reforma estatal *no* modifica la naturaleza del Estado, lo cual puede entenderse como un límite a sus alcances, que si bien han sido extensos en cuanto se refiere al adelgazamiento de estructuras, no puede trastocar la naturaleza y la razón intrínseca de la institución estatal. Esta premisa debe estar siempre presente en nuestras reflexiones.

Los estudiosos piensan —particularmente los sociólogos internacionales, como Badie, Ziccardi, Hermet y Läidi— que estamos frente a escenarios que plantean transformaciones profundas, tensiones entre fronteras y lucha de rectorías, y quizá la idea del reformismo estatal ha contribuido a esta situación, pero también puede ser el conducto para alcanzar convivencias ordenadas (uno de los máximos ideales del Estado de derecho internacional).<sup>22</sup> Al respecto, Sonia Fleury propone para el debate una serie de funciones esenciales a ser restauradas por medio de la reforma del Estado: la defensa del voto y de la soberanía nacional; la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en procesos políticos y económicos; la inserción ventajosa del Estado-nación en el escenario internacional; la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos, y la implementación de un modelo sustentable de

<sup>21</sup> *Supra*, p. 3.

<sup>22</sup> Badie, Bertrand y Smouts, Mari-Claire, *Los operadores del cambio. Sociología del escenario internacional*, México, Ediciones Cruz, 2000.

desarrollo social, medio ambiental y económico.<sup>23</sup> En resumen, el alcance de la reforma del Estado y la extensión de su discusión tiene por frontera la idea de preservación del Estado, entendiendo que más allá de aquélla pueden pervertirse las tareas y responsabilidades de la misma autoridad, del mercado y de la sociedad.

En otra cara del análisis, para comprender la reforma del aparato administrativo del Estado es necesario tener en cuenta el propio concepto de Estado, en sus distintos niveles de abstracción, para ubicar el ámbito administrativo en el interior de la problemática de la distribución y ejercicio del poder político. En su nivel más abstracto, el Estado es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio; en el sentido weberiano, es el monopolio del uso legítimo de la coerción. Sin embargo, el Estado puede ser visto como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados. El acercamiento a la institucionalidad del Estado no puede dejar de ver que, además de poder político institucionalizado (actor), el Estado es también un campo estratégico de lucha (arena), en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos. Así, al tratar la reforma del aparato administrativo del Estado, estamos circunscribiendo la reforma al nivel de la institucionalidad estatal. Sin embargo, aunque el ámbito de la reforma sea, en parte, el institucional, la cuestión que se plantea es sobre las implicaciones de estos cambios en la distribución del poder (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas). O sea, buscamos saber en qué medida los cambios institucionales alteran las posiciones de poder o las varias posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad.

La reforma del Estado, entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno —una mera modernización administrativa—, pero sí como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos.<sup>24</sup> Todas estas interacciones y procesos influyen, a su vez, la distribución del poder en el interior

<sup>23</sup> Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*, BID-INDES, 2000, p. 5.

<sup>24</sup> Oszlak, Oscar, “Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?”, *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 9, octubre de 1997, pp. 7-60. El autor sostiene que “... para una interpretación más adecuada de las transformaciones que se están produciendo, se debe tener en cuenta las interacciones Estado-sociedad en términos de una triple relación, observada en el plano funcional, o de la división social del trabajo; en el material, o de la distribución del excedente social; y en el de la dominación, o de la correlación de poder. Estas relaciones apuntan a

del Estado nacional, aunque sean también fuertemente influenciados por el contexto internacional. En términos más concretos, vamos a encontrar que tales transformaciones requieren cambios en las relaciones entre el Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, los agentes económicos productores, los individuos y grupos sociales, considerados como consumidores y como ciudadanos.

Sin embargo, debemos reconocer que en la medida en que la reforma sólo ocurra en el aparato administrativo ejecutivo estará siempre limitada en sus capacidades y en sus potencialidades para alterar la situación política y social existente, haciendo más difícil alcanzar a plenitud un genuino Estado derecho. Y es que el proceso de reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder. A diferencia de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones en el bloque en el poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma estatal, además de transfigurar el aparato administrativo-político, busca inscribirse en una transformación más amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional. Aquí la hipótesis que compartimos con los expertos del tema es que *en aquellos países donde se dan las condiciones necesarias para un cambio real en las relaciones de poder, la reforma del Estado representará una transformación más profunda, una democracia-Estado de derecho más sólidos, y no solamente uno más de los abortados proyectos de modernización burocrática, administrativa o electoral.*

Además, pensemos en que los determinantes múltiples de la reforma del Estado hacen que la confluencia de diferentes y muchas veces contradictorios intereses genere una amplia variedad de posibilidades de rediseño en las relaciones entre Estado y sociedad, como también de cambio en la institucionalidad del sector público, alterando las prácticas jurídicas, ciudadanas y administrativas. Hacia el interior de un marco común, donde se delinearán las tendencias generales de la reforma del Estado —distinguiéndola de las anteriores, al no implicar por principio una reducción de la intervención estatal y sí la búsqueda de gobiernos más eficientes—, es evidente que cada país diseña su propio proyecto de nación, como su propio diseño de reforma del Estado, su propio modelo democrático y de Estado de derecho, confor-

decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social”.

me a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos, institucionales y técnicos existentes.

#### V. LA REFORMA DEL ESTADO Y EL ESTADO DE DERECHO EN LA CONCEPCIÓN NEOLIBERAL

Con la crisis financiera de los países más desarrollados, a partir de los años ochenta, y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo —con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios—, sumadas al desmantelamiento de los Estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en *crisis*, y por lo tanto era necesario *reformarlo*, junto con la arquitectura del Estado de derecho prevaleciente para hacer de éste un diseño institucional más a modo de los tiempos neoliberales. La idea que se generaliza es que la reforma del Estado debería reducir su tamaño, hacerlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable delante de la sociedad.<sup>25</sup> Va siendo unánime el criterio en torno a la necesidad de reformar el Estado; sin embargo, no puede ocultar los conflictos en relación tanto con el diagnóstico de la crisis como en lo que respecta a las estrategias de la reforma.<sup>26</sup>

El pensamiento hegemónico en este campo fue conducido por el paradigma neoliberal, desde que el consenso keynesiano fue derrumbado por las evidencias de que la manipulación de la demanda agregada había dejado de ser una respuesta eficiente a los problemas económicos. No olvidemos que la interpretación neoliberal considera que la crisis económica es resultado de la crisis del Estado que, a su vez, tiene tres aristas precisas: una crisis fiscal, una del modo de intervención y una de la forma burocrática de administración.<sup>27</sup>

De este debate surgen dos posiciones estratégicas con relación a la reforma del Estado: por un lado, los identificados como *neoliberales*, que defienden la reducción del Estado al mínimo, con su sustitución por el mer-

<sup>25</sup> Fleury, Sonia, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, diciembre de 2000.

<sup>26</sup> Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *Sistemas políticos comparados. La organización política del Estado y su inserción en las relaciones internacionales*, México, FCPS, UNAM, 2009, 513 pp.

<sup>27</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*, São Paulo, Editora 34 Ltda., 1996, pp. 45 y ss.

cado siempre que sea posible, aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales y los postulados básicos del Estado de derecho; por el otro, los que se autoidentifican como *social-liberales*, que defienden un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales y mantenga el Estado de derecho, aunque por intermedio de organizaciones competitivas noestatales. En esta lógica, el paradigma socialista interpreta la crisis como resultado del proceso de dominación que generó la exclusión, pero también produjo nuevas formas de inclusión en un espacio público no dependiente del Estado. O sea, generó una esfera pública noestatal, autoorganizada y capaz de posibilitar la innovación en la conducción pública al crear y soportar nuevas formas administrativas, más democráticas, denominadas “de cogestión social”, por ser un ámbito de poder compartido entre Estado y sociedad.<sup>28</sup>

Un pensador liberal, Friedrich Hayek, decía que las palabras son las armas en la batalla ideológica, y que la peor derrota se produce cuando un término relevante de nuestro discurso es capturado por el oponente, dándole el sentido exactamente opuesto al que originalmente tenía. En efecto, él estaba muy disgustado allá por los años cincuenta del siglo XX por haber perdido —justamente en los Estados Unidos— la palabra *liberal* a manos de los llamados progresistas.<sup>29</sup> Fue así como los izquierdistas norteamericanos pudieron dejar de ser llamados *radicales* (que ahuyentaba a demasiados votantes satisfechos con su presente), mientras los otrora *liberales* no tuvieron más alternativa que empezar a ser *conservadores* (calificativo bastante antipático en un país que admira el Estado de derecho, el cambio y el progreso).

En el mismo sentido, como lo planteó en 1994 Gustavo Lopétegui para los argentinos, los *progresistas* latinoamericanos, los mexicanos incluidos, hemos perdido la crucial expresión *reforma del Estado* en manos de la ortodoxia económica local, que ha conseguido que estos términos sean asimilados con despidos de empleados públicos y reducción o adelgazamiento del Estado; o sea, sinónimo de *ajuste*, *acotamiento* —o incluso *modernización*—. Tal como preveía Hayek, hoy no se puede hablar de *reformular el Estado* a riesgo de ser malinterpretado, haciendo más difícil clarificar sobre cuáles son nuestros problemas y cuáles deberían ser nuestras prioridades. Es decir, los trabajos opositores sobre la reforma del Estado han sido persistentes, abrumadores y, hasta hoy, lamentablemente eficaces y ampliamente difundidos. Basta recordar aquello de que *Achicar el Estado es agrandar*

<sup>28</sup> Genro, Tarso (coord.), *Porto da Cidadania*, Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1997, p. 26.

<sup>29</sup> Hayek, Friedrich, *The Fatal Concept: the Errors of Socialism*, Chicago, Universidad de Chicago Press, 1989, pp. 56 y ss.

*la nación*; sin embargo, los académicos universitarios seguimos empeñados en no quitar el dedo del renglón, continuamos estudiando, investigando y proponiendo acerca de un tema de tal envergadura e importancia para nuestro desarrollo, y a la vez intentando reconquistar posiciones.

Otros autores de la talla de Donald Kettl y Guillermo O'Donnell procuran discutir los límites, principios, estrategias, instrumentos principales y algunas experiencias de la reforma del aparato estatal con el objetivo de salir de la mera crítica del Estado actual (teoría negativa) y del consenso con relación a la necesidad de reformarlo, para problematizar acerca de qué hacer con el Estado después de haberlo reducido (teoría positiva). En este sentido, estamos de acuerdo en que un proyecto para la reforma del Estado *no* puede dejar de explicitar la visión acerca de sus roles, ya que hablar del Estado presupone hacerlo a partir de una concepción del mismo, del lugar que ocupa la sociedad nacional y de sus relaciones con otros Estados en un mundo cada vez más caótico y globalizado.<sup>30</sup> Por ello es que, entre otras razones, resulta difícil desligar la idea de la construcción del Estado de derecho a nivel estatal de la edificación del Estado de derecho internacional, requiriéndose en ambos casos de procesos de reforma de las autoridades, las decisiones y los poderes presentes en cada contexto. Parafraseando al insigne Hans Kelsen en su obra *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, resulta bastante inviable sostener la existencia de un Estado de derecho internacional si hay ausencia del Estado de derecho en el ámbito estatal.

De esta suerte, es posible concluir que la definición de las funciones esenciales del Estado es fundamental para generar los parámetros orientados a evaluar las reformas propuestas. En efecto, debemos situarnos en el centro de un contexto caracterizado por la inusitada rapidez de los cambios, que afectaron profundamente la definición del rol del Estado y de sus relaciones con la sociedad y, por supuesto, de su inserción en las relaciones internacionales. Pero, además de ello, se debe proponer en la discusión una serie de funciones esenciales a ser restauradas por medio de la reforma del Estado, y que, de paso, ayudan a diferenciarla de otros procesos de reforma, como la política, la administrativa o la electoral; nos referimos a la defensa del territorio y de la soberanía nacional; la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico; la inserción ventajosa del país en el escenario internacional;

<sup>30</sup> Kettl, Donald, "The Three Faces of Management Reform", en Davis, Glyn y Welle, Patrick (ed.), *New Ideas, Better Government*, Australia, Allen & Unwin Pty Ltd., 1996, pp. 48 y ss.

la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos; la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico; la elevación del Estado de derecho y de justicia, en sus dimensiones nacional e internacional, así como la reorganización y control de la política exterior.

## VI. VINCULACIÓN ENTRE REFORMA DEL ESTADO, EL ESTADO DE DERECHO Y LA GOBERNABILIDAD

La reforma del Estado, la democracia y el Estado de derecho están íntimamente ligados al problema de la gobernabilidad, y hoy se da en el marco de una generación que ha visto fracasar los modelos políticos que se presentaban como alternativos al liberalismo occidental. Una reforma institucional profunda es imprescindible en cualquier país, y debe afrontarse con parámetros muy distintos de los que se han utilizado en las reformas anteriores. De una manera u otra todos los países de América Latina, por citar nuestra región, han tenido problemas de gobernabilidad y han emprendido aun así distintos niveles de reformas del Estado, lo cual debe investigarse a fondo, más todavía teniendo en cuenta los nuevos movimientos sociales que reflejan que una gran parte de las poblaciones nacionales no encuentran canales de expresión ni satisfacción de sus demandas por los conductos institucionales tradicionales —*Estado de derecho fallido*—.

En esta lógica, la “gobernabilidad” es un concepto muy debatido y cuestionado actualmente. Pero podemos adoptar una concepción amplia del término, entendiendo que el mismo está atravesado por diferentes ejes, que comprenden:

- capacidad de gestión gubernamental;
- un entramado institucional capaz de canalizar demandas;
- lazos de representación coherentes entre la sociedad civil y los diseñadores de políticas públicas;
- un contexto de democracia, donde se cumplan los componentes liberales (derechos de los ciudadanos, Estado de derecho genuino y eficaz) y republicanos (división de poderes e igualdad);
- expectativa de que cierto orden se mantendrá por un tiempo prolongado.

Debe intentarse definir desde diversos enfoques algunos conceptos clave que subyacen en la comprensión de estos términos, procurando dilucidar

el rol que juegan sus significados en la práctica social. El análisis debe enfocarse principalmente a cómo las reformas neoliberales que se implementaron en los años noventa, con la idea de un Estado más “eficiente”, no lograron construir la base de sustentabilidad que pugnaban por una gobernabilidad democrática y un Estado de derecho democrático. Esto, creemos, se debe, entre otros factores, a que las reformas se implementaron como un modelo exógeno que ignoraba (no ingenuamente) las características propias de la sociedad a que se aplicaba, de manera funcional a intereses básicamente del capital financiero internacional, quebrando lazos importantes de representatividad, lazos cada vez más difíciles de recomponer, mientras se mantenga como patrón el mismo modelo.

En la coyuntura mundial de nuestros días, el Estado no parece ser un referente representativo de los intereses de los ciudadanos. La apología del individuo dejó de lado la esencia de la comunidad. Immanuel Wallerstein le llama la era posthegemónica del liberalismo, caracterizada por un nuevo tipo de polarización mundial Norte-Sur, que simboliza la distancia que separa a los países más desarrollados de los que luchan casi vanamente por insertarse en la estructura mundial económica y de poder, sustentada aún por una geocultura (ideología global), que se encuentra en decadencia.<sup>31</sup> El Estado de derecho internacional tiende a ser una realidad virtual y tambaleante en la medida en que las políticas de mercado dificultan la supervivencia de la gran mayoría de la población mundial en vez de facilitarla y por cuanto en la actualidad los Estados enfrentan dificultades para garantizar la seguridad física y material de las personas, ante lo cual se derrumba la base de legitimidad sobre la que se construye el propio Estado moderno capitalista, nacido del contractualismo, para concretar el plan liberal. Y al ser el Estado la contraparte de la sociedad civil, vemos claramente que la desintegración toma lugar allí también.

Por ello, al hablar de la reforma del Estado, hay autores que proponen plantear primero los cambios en la sociedad representada y la relevancia de que éstos sean tomados en cuenta a la hora de proponer un nuevo modelo político, alejándose de las teorías que focalizan el debate sobre gobernabilidad en el gobierno, o donde se dé la acumulación de poder —no tanto en los gobiernos, sino en los mercados—, para reflexionar sobre una reforma estructural. La definición acerca de la eficiencia del Estado depende en gran medida de cuál se considere el rol del mismo. Recordemos que es una defi-

<sup>31</sup> Wallerstein, Immanuel, *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI-CIICH-UNAM, 1996, véase la tercera parte “Los dilemas históricos de los liberales”, pp. 129-176.

nición política, que depende de una visión particular del Estado. A la hora de determinar si éste cumple eficazmente con sus funciones hay que pensar cuáles son: promotor del desarrollo sustentable, custodio de la gobernabilidad democrática, defensor de la equidad distributiva, regulador del mercado, motor del crecimiento macroeconómico, o bien garante del Estado de derecho y proveedor de bienes sociales. En la década de los noventa, primero se intenta poner en práctica el paradigma de la eficiencia propio de la empresa privada, ante lo cual se cree que la macrocefalia del Estado,<sup>32</sup> con demasiado poder y autonomía e incapaz de resolver cuestiones públicas, es lo que obstruye el crecimiento económico. Entonces, el eje conductor de toda la transformación es la idea de aumentar la recaudación y reducir el gasto, lo cual plantea varios inconvenientes.

La focalización en la inflación, principal defecto macroeconómico de los países latinoamericanos que brindó la base de apoyo para el Consenso de Washington, ha desviado la atención de otras fuentes de macroestabilidad y se le ha asociado, artificiosamente, con los problemas de la gobernabilidad. En efecto, al concentrarse en la liberalización comercial, la desregulación y la privatización, no tuvieron en cuenta, por ejemplo, un elemento fundamental como la debilidad del sistema financiero. Así, varios países han tenido que solicitar recurrentemente préstamos de emergencia a la banca internacional o al FMI, que sólo son útiles a los fines de paliar momentos de crisis vía nivelación de la balanza de pagos. Por ello, el punto clave no debería ser la liberalización o la desregulación, sino, por el contrario, la construcción del marco regulador que asegure un sistema financiero efectivo y su implementación respetando plazos secuenciales coherentes.<sup>33</sup> De todo lo anterior se infiere la estrecha vinculación que la economía liberal atribuye a las variables económicas con los problemas de la gobernabilidad del Estado y, por supuesto, a toda forma, modalidad o nivel de implementación de su reforma.

Consideramos que la gobernabilidad es la variable que media entre la conflictividad social y el sustento de la democracia. Por ello es fundamental construir referencias políticas que integren a los sujetos, que conformen una agenda gubernamental lo más cercana posible a los conflictos que acosan la agenda pública de la sociedad. La crisis de representatividad actual se rela-

<sup>32</sup> Oszlak, Oscar, *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, Santo Domingo, CLAD, 2000, pp. 23 y ss.

<sup>33</sup> Stiglitz, Joseph, "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post Washington", *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre de 1998.

ciona con el cambio en la sociedad representada: un nuevo modelo de sociedad en el que algunos grupos quedan sin representación (entonces, ¿cómo hablar de Estado de derecho en un contexto sociológico de marginación y representatividad segmentada?). Hay un creciente número de desempleados que antes tenían en el mercado de trabajo su identidad social, que ya no se ve representado por sindicatos ni partidos políticos. Si tomamos el caso de Brasil, vemos que el presidente Lula ha ganado en el año 2002 la presidencia con el 61% de votos, y en 2006, la reelección con un porcentaje similar; es decir, los sectores bajos y que constituyen la gran mayoría se identificaban con el gobierno: un gobierno que representa, es capaz de gobernar.

## VII. LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA EN LA TEORÍA DEL CAMBIO POLÍTICO

La reforma del Estado es un proceso que se inserta en el cambio político, el cual hay que comprender para ubicar correctamente el lugar que aquélla ocupa. La idea del cambio político ha sido abundantemente explorada en los últimos años, por lo que su estudio trasciende al interés reciente. El pensamiento político siempre se ha ocupado del concepto de manera central y vasta, lo que obliga a distinguir su análisis en diferentes momentos: a) bajo la *teoría clásica*, b) a partir de la modernidad política y c) desde la óptica de la transición a la democracia.

En la *teoría clásica*, el punto de partida es la clasificación que hace Aristóteles de las formas de gobierno en cuanto a su número y forma (quién y cómo gobierna). El filósofo se encarga de revisar las diferentes razones de las transformaciones de acuerdo con vicios, desacuerdos, intereses y valores. El cambio opera entonces cuando se dan algunas modificaciones en los parámetros de clasificación, que representan cambios históricos. Platón observa la sucesión de regímenes en orden decreciente (aristocracia-oligarquía, *politeia*-democracia, monarquía-tiranía), donde el cambio político se da por la corrupción de principios. Por su lado, Polibio aporta su visión sobre las formas de gobierno: el reino, la aristocracia y la democracia como formas buenas; en contraste con las respectivas formas malas: tiranía, oligarquía y olocracia. Distingue entre gobiernos que recurren a la fuerza o al consenso, así como su posición frente a la ley (respeto o ilegalidad). El itinerario del cambio político es cíclico, y las rotaciones se deben a exclusiones que podrían evitarse en un sistema mixto, porque es más estable. En esta lógica, lo contrario del cambio político no es tanto la estabilidad política, sino más bien la inmutabilidad política. Concedamos que el mejor

gobierno es el más estable, no el más permanente o inmutable, posición que en tiempos antiguos fue ocupada “... por el gobierno mixto, no porque fuera inamovible, sino porque facilitó que los cambios fuesen en el sistema (reforma) y no de sistema (revolución)”.<sup>34</sup>

En la *modernidad*, durante su gestación y clímax —siglos XV al XVIII—, e incluso hasta el siglo XIX, el cambio político incorpora otros significados que se comprenden por lo que ésta es. Las grandes mutaciones en el mundo a partir del siglo XV sólo pueden ser explicadas como parte de una transformación de mayor alcance y profundidad, conocida como Modernidad. En la Edad Media el tiempo era lento, el orden y visión del mundo era teocéntrica y la fe se consideraba como la vía única de explicación y comprensión de la naturaleza. Tal estado de cosas sufre un drástico cambio a partir del siglo XV con el Renacimiento, la reforma protestante y el descubrimiento de América, movimientos que constituyen la gestación de la Modernidad, la cual logra su síntesis posteriormente con la Ilustración. La Modernidad tiene como características distintivas la secularización y el predominio de la razón; con la Ilustración se añade la negación del pasado y la conformación de ideales utópicos que se convierten en proyectos. Para dejar de pensar y hablar del paraíso terrenal, se concebirán ahora sociedades perfectas que derivarán en la larga confrontación de izquierdas y derechas, de liberalismo *versus* socialismo.<sup>35</sup>

En los estudios de la transición a la democracia hay un tratamiento del cambio político; de hecho, la idea de transición es una expresión del mismo. La ciencia política y la filosofía política enseñan que los procesos de cambio político se han dado a través de dos vías: por evolución o por revolución. La evolución se da en el tiempo de forma gradual, mientras que la revolución constituye un periodo breve de instauración, aunque después venga una etapa de institucionalización, que puede resultar prolongada; en ambos modelos de cambio político se diseñan nuevas reglas de funciona-

<sup>34</sup> Fernández, Santillán, José, “Cambio político”, en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (coords.), *Filosofía política II: Teoría del Estado*, Madrid, 2004, p. 190.

<sup>35</sup> La idea del cambio político tiene como marco principal la disputa entre el orden temporal y el espiritual, iniciada desde la Edad Media, y que termina a favor del laicismo o secularización. El cambio político también se apreciará claramente en los binomios o pugnas modélicas monarquía-república, o imperio-república en el caso de las colonias. En cuanto a su sentido, a diferencia de la teoría clásica, el cambio de régimen se considera un fenómeno favorable al desarrollo, como generosamente lo explica el marxismo, que hace una apología de la revolución, la cual engloba un cambio —ruptura integral, con una coyuntura histórica— en todos los órdenes. En la evolución de la Modernidad, la pugna o dicotomía que sustituye a las antes mencionadas es la de autocracia-democracia.

miento del sistema político y se propone la consecución de objetivos nacionales que difieren del anterior sistema. En el caso de los procesos revolucionarios, es muy claro cómo se da un viraje en las metas que persiguen los nuevos regímenes revolucionarios, mientras que en los cambios evolutivos esto resulta menos perceptible.

De hecho, el punto esencial de una transformación termina no con el ascenso de una nueva clase política, sino con la instalación de un nuevo orden jurídico institucional y, en definitiva, con la implantación de una nueva cultura política. Empero, la rapidez o lentitud del cambio político, así como el establecimiento de nuevos objetivos nacionales, no son la nota distintiva entre evolución y revolución, como sí lo es el método. En la evolución, el método de los cambios es *pacífico*, en tanto que en la revolución es *violento*. A partir de esta distinción esencial se puede hacer más complejo el análisis para la explicación de transformaciones particulares, distinguiendo el énfasis que tuvieron o se concede a diversos factores.

La transición es entonces un método que se ubica en el modelo de la evolución. Nuestro colega César Cansino —reconocido politólogo comparatista— resalta la idea de transición, de una manera muy clara:

En la teoría del cambio político suele entenderse por transición política el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso, y los recursos y las estrategias que pueden usarse para tener acceso. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento a los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso hacia ellos y la lucha hacia la definición y establecimiento de unos nuevos.<sup>36</sup>

Con base en estas premisas, resulta elocuente que el estudio del cambio político debe llevar a la conclusión meditada de que el mismo no es garantía ni de mejores gobiernos ni de instauraciones de regímenes eficaces y balanceados ni de democracia ni de Estado de derecho, en cualquiera de sus presentaciones. La enseñanza mayor es que el cambio político sólo puede ser virtuoso con los valores de la política, pues "...no hay cambio político allí donde la política desaparece como elemento unificador del poder y moderador de las discrepancias".<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Cansino, César, *Conceptos y categorías del cambio político*, México, IEESA, 2002, p. 81.

<sup>37</sup> Díaz y Ruiz, *op. cit.*, p. 10.

### VIII. REFORMA DEL ESTADO Y ESTADO DE DERECHO EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

De acuerdo con todo lo antes expuesto, no hay duda de que hoy la reforma del Estado tiene junto con el Estado de derecho, una inspiración democrática, y que por tanto se le debe vincular con el tema de la transición a la democracia, pues las reformas institucionales de largo aliento han tenido lugar dentro del marco de la evolución de los regímenes políticos. La relación entre la reforma del Estado, el Estado de derecho y la democracia radica en que ésta se ha instaurado en medio de una mutación pacífica; en contraste con las revoluciones históricas que transformaron los sistemas políticos por medio de la violencia. Ahora bien, para lograr una buena definición de transición, el mismo César Cansino dice que

...la *transición democrática*, o transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la elite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la constitución y respaldadas por la participación ciudadana.<sup>38</sup>

Ya antes dijimos que en los albores de la modernidad el cambio del feudalismo a las monarquías absolutas y de éstas a las monarquías constitucionales en muchas ocasiones fue un proceso violento. En contraste, el paso realizado (sobre todo en el mundo iberoamericano) en el último tercio del siglo XX de las viejas autocracias militares a la democracia se produjo de manera incruenta. En este contexto, encontramos una diferencia marcada entre la violencia ejercida por los regímenes autoritarios y el diálogo tolerante de los procedimientos democráticos. La clave de una transición bien lograda es hacer de la democracia, como cultura política, un procedimiento en el que las controversias se diriman por la vía pacífica. Los actores involucrados en la trama deben frenar sus propios ánimos y expectativas para contribuir al avance del conjunto.<sup>39</sup> El compromiso es uno de los principales

<sup>38</sup> Cansino, *supra*, p. 82.

<sup>39</sup> Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975. Como ha sostenido el filósofo y sociólogo alemán (1929- ), una de las claves de la democracia es la autolimitación de los actores. En tal virtud, es preciso recordar que se busca un sistema estable, lo cual no quiere decir que se quiera propiciar la inmovilidad. En periodos de transformaciones profundas, sobre todo cuando se trata de

distintivos de las democracias; el acuerdo entre las partes, en donde éstas renuncian a algunas de sus pretensiones para encontrar una solución común al conflicto de intereses. Como decía Hans Kelsen, la democracia es convergencia de intereses, mientras que la autocracia es imposición de uno de los intereses en juego por encima de los demás; por lo tanto, el papel de la democracia consiste en encontrar un equilibrio a través del entendimiento, de ahí que sea enteramente inviable que el Estado de derecho, nacional e internacional, germine y cristalice en contextos autocráticos o insuficientemente democráticos

Hoy en México tenemos un avance de la cultura democrática, que ha desplazado, mas no completamente, a la antigua cultura autoritaria; tenemos el deseo de reformar nuestras instituciones y leyes teniendo como guía a la democracia, y como ideal el verdadero Estado de derecho; sin embargo, no contamos con un conjunto de alianzas de fuerzas sociales y políticas significativas para echar adelante un proyecto común, comprometido y un nuevo pacto social. Y es esto, precisamente, lo que busca proveer una reforma del Estado moderna y sostenida, además de constituirse, por principio, en un elemento fundamental del fortalecimiento de la propia democracia. Por ello, es necesario remitirnos al origen de este concepto para lograr dimensionar la relación entre ambas categorías, reforma y democracia, porque no todos comprenden lo mismo cuando se habla de la reforma del Estado o de la democracia como forma de gobierno.

Cabe interrogarse entonces sobre cuál es la razón válida para elegir por la democracia como propuesta alternativa para no caer en la anarquía o la tiranía. En primera instancia, según argumentos muy consolidados al respecto: las democracias favorecen la participación de los ciudadanos; en ellas hay vigilancia sobre los gobernantes, hay tolerancia y aceptación de la oposición; las organizaciones civiles y partidos políticos son autónomos frente al Estado; los procesos electorales y el sistema de representación funcionan efectivamente, se fomenta la participación, mientras que la negociación ocupa un lugar central para lograr acuerdos colectivos. En las dictaduras, por el contrario, se obedece a la imposición; no existen contrapesos al poder de los funcionarios públicos, o esos contrapesos son muy débiles; no hay tolerancia, no hay autonomía de las organizaciones civiles; no hay Estado de derecho; los procesos electorales son de naturaleza superficial (se reducen,

cambios con pretensiones democráticas, la vertiente que debe prevalecer es la del consenso, la de la convergencia y los acercamientos, no la opuesta: la de los disensos, los desencuentros y los distanciamientos.

simplemente, a cumplir funciones protocolarias) y la participación política como motor de transformación no existe: la voluntad de los ciudadanos, en todo caso, es manipulada. Se sabe que los atisbos democráticos aparecen cuando las elites oligárquicas comienzan a brindar concesiones en favor de los derechos individuales y políticos anteriormente conculcados; cuando empiezan a removerse los obstáculos para hacer viable el cambio de gobierno; cuando se acepta la existencia de actores sociales y políticos o de diseños institucionales, como el Estado de derecho, que hasta entonces habían sido proscritos.<sup>40</sup>

El cambio político tiene lugar cuando el principio ideológico en el que se sustentaba el régimen, en este caso autoritario, es decir, la disuasión a través de la violencia o la manipulación, viene a menos. En ese sentido, la coalición de fuerzas que lo apoyaron y en las que ciertamente puede haber segmentos sociales importantes sufre fracturas y se disgrega paulatinamente. Mientras que el viejo principio se diluye, otro se fortalece, enarbolando las libertades civiles y políticas, así como la igualdad (tema por demás recurrente). Por ejemplo, las complicaciones para la reforma del Estado y el Estado de derecho en México se originaron desde la misma falta de estrategia gubernamental, de los vaivenes en las propuestas, así como también de la apuesta irresponsable de la oposición al fracaso del gobierno federal. Los actores estratégicos no lograron ponerse de acuerdo, pues la coyuntura se impuso a la posibilidad de una agenda nacional para el desarrollo. Así, podría concluirse por adelantado que en México el cambio político a partir de la reforma del Estado y el Estado de derecho podría ser vía de gobernabilidad de la transición democrática.

Al tenor de estas premisas, debemos admitir que hablar de reforma del Estado en el contexto global actual es bastante delicado y complejo; la misma enunciación implica una operación de grandes dimensiones, que difícilmente permite la complejidad de la dinámica política tanto interna como externa. En la terminología que utiliza actualmente la teoría política, incluso el con-

<sup>40</sup> Hasta aquí sólo se habla de la liberalización que en sí misma es un elemento necesario, pero no suficiente, para la democratización y la creación del Estado de derecho, que aún puede revertirse por el dominio político de las fuerzas armadas y la persistencia de las desigualdades en consonancia con el arraigo de poderosos intereses económicos. Sin embargo, una señal de que la transición ha sido alcanzada es la disolución de la oligarquía gobernante y su sustitución por un nuevo bloque de fuerzas, la instauración de una nueva y más justa legislación electoral, la celebración exitosa de elecciones limpias y libres e, incluso, la culminación de los trabajos del Congreso que produce una nueva institucionalidad. Así, la transición lograda sólo se mide con base en estas señales.

cepto de Estado se encuentra en desuso, siendo sustituido por el concepto más propicio de *sistema político*.<sup>41</sup> Igualmente, el proceso de globalización, entendido como una forma específica de acumulación de capital, ha reubicado el papel del Estado en la configuración del sistema mundial, acotando seriamente conceptos como soberanía y redefiniendo las relaciones entre los diversos subsistemas sociales. El Estado que se erigió durante los dos primeros tercios del siglo XX en la matriz de la configuración espacio-temporal ya no juega más ese papel; su dinámica se encuentra subordinada a los flujos de circulación de información y de capital y a su entramado con las redes de movimientos sociales e identidades que crean más allá del espacio nacional.<sup>42</sup>

Consideremos también la imposibilidad de idear el diseño de las instituciones estatales, como lo es el Estado de derecho, fuera de la dinámica de las fuerzas políticas, de sus correlaciones y de sus niveles de estructuración y, en segundo término, al margen de la globalización y la política internacional, que imponen constricciones a proyectos de alcance global que tienen serias repercusiones en otras latitudes.<sup>43</sup> En las transiciones recientes, tanto en Rusia, Europa del Este como en América del Sur, se concluyó en algunos casos con la promulgación de nuevos textos constitucionales, pero es necesario recordar que *todos* fueron casos en los que el antiguo régimen gozaba de un escaso nivel de institucionalización, y en varios de ellos precedía al nuevo régimen un gobierno totalitario o dictatorial. En cambio, en México la transición se ha venido dando con procesos lentos y progresivos de institucionalización democrática. Mientras en las transiciones de Europa del Este y América del Sur se trató en la mayoría de casos de una transición discontinua, en México ha venido dándose una transición continua. A ello agréguese que, en el caso de los países del Este, había un ambiente externo favorable para un cambio político y constitucional global, dado que éste tenía la carga enorme de iniciar la adopción de la economía de mercado, acorde con el proceso de globalización.

<sup>41</sup> Beyne, Klausson, *La teoría política del siglo XX*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

<sup>42</sup> Castells, Manuel, *La era de la información*, vol. II. *El Poder de la identidad*, México, Siglo XXI, 2003, pp. 272-339.

<sup>43</sup> Piénsese, por ejemplo, en las implicaciones que tendría para México el que se establecieran nuevas condiciones para un pacto federal en el que se redistribuyeran las cargas fiscales: el presupuesto federal de egresos, la programación del gasto destinado a cubrir los intereses de los débitos internacionales, el costo de tener que transferir funciones, presupuestos y personal a los Estados, vistas las dificultades de la descentralización, entre otros aspectos. Es conveniente recordar al respecto el caso brasileño, cuando los gobernadores locales intentaron bloquear el pago de la deuda externa y pusieron en riesgo la estabilidad de Henrique Cardoso en el poder.

En México no es ése el caso: la economía de mercado integrada al TLCAN se encuentra asegurada desde hace tiempo, y no está en riesgo esta orientación, menos aún con los gobiernos actuales, de tendencia derecha-conservadora, que de manera silenciosa promueven la endoprivatización del Estado; es decir, la asunción de técnicas gerenciales y un lenguaje propio de las instituciones empresariales para el manejo de la cosa pública. Por cierto, es importante agregar que en ninguno de los casos en América del Sur donde se crearon nuevas Constituciones se adoptó un sistema de gobierno parlamentario; es decir, prevaleció el sistema presidencial, que es, coincidentemente, uno de los puntos de interés central de la reforma del Estado y del reforzamiento de la transición democrática en toda la región latinoamericana en los últimos treinta años

#### IX. REFORMA DEL ESTADO, ESTADO DE DERECHO Y DESCENTRALIZACIÓN

A partir del Consenso de Washington, en la década de los ochenta, el tema de la reforma del Estado pasó a formar parte de la agenda política en América Latina en general y de México en particular. Esa “reforma del Estado”, como fue concebida inicialmente por los ideólogos del neoliberalismo, pasaba por la reducción de la planilla del Estado y las privatizaciones. El debilitamiento del Estado nacional, como órgano rector de las políticas públicas, cursaba por un proceso de descentralización de sus funciones en el gobierno local, por lo que, al menos en el discurso, se debía fortalecer a los gobiernos locales, y particularmente a las municipalidades, proceso al que algunos estudios le denominaron *municipalización*.

Las expectativas fueron muchas, y los resultados, pobres. Las oligarquías, luego de un proceso de reflexión, y más bien de enfrentarse a la dura realidad, constataron que los resultados esperados no llegaban, y más bien los índices de desarrollo social se estaban deteriorando, por lo que introdujeron variantes a la pseudoestrategia inicial. Se insistió en la descentralización o municipalización, aun y cuando se tenía evidencia de que en el estado financiero y la capacidad administrativa y directiva de los municipios no estaban en posibilidad de soportar todo el proceso de descentralización y desmembración del Estado nacional; aún así se pretendió introducir —aunque de manera titubeante— la variante de la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas (elementos relevantes del Estado de derecho). Las diferentes propuestas y aprobación de leyes tendientes a dar contenido a la participación ciudadana a nivel local no se hicieron esperar; pero de nuevo

los resultados esperados brillan por su ausencia. Y es que la reforma ideada es más formal que real, ya que atiende y pone énfasis en lo estrictamente electoral. La ingobernabilidad, tanto nacional como local, va en aumento. No obstante, la población cree en una solución concertada de la descentralización y de la reforma del Estado, lo cual, si bien pasa por un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales, consideramos que no debe hacerlo —como parece ser— a costas del debilitamiento del Estado central.

Se pugna así por un proceso de mapeo de actores sociales, a nivel de los gobiernos locales —participación ciudadana—, que permita enfocarlos y generar un interlocutor local, frente al gobierno central, que concertadamente definan el alcance y tipo de reforma que se requiere, de manera endógena, además de que permita una planificación y coordinación dentro de una planeación estratégica, que defina de una vez las reglas del juego, y tenga claridad en su orientación. Se trata de que sean los actores quienes definan los alcances de la reforma del Estado, el grado de descentralización, el nivel del Estado de derecho y de bienestar, y el papel de los gobiernos locales en la nueva estrategia de desarrollo.

No se olvide que buena parte de las medidas propuestas por los impulsores de la reforma del Estado, en un primer momento, surgen de escuelas de pensamiento e ideologías de los países desarrollados, que buscan conformar un Estado más inclusivo, con mayor integración social, para encaminar una reforma económica que a su vez facilite las necesidades de las oligarquías económicas y políticas. Se trata, por principio, de una concepción economicista de la reforma del Estado, ideada, como ya se dijo, a partir del Consenso de Washington; de ahí que parte esencial del discurso de quienes abogaban por su implementación lo constituye el mecanismo de la descentralización. Por éste vamos a entender, según la definición que nos brindan Cardona y Saldomando,

un proceso que se origina en las concepciones de reforma del Estado, vinculadas a los programas de ajuste estructural. En la versión dominante de los años 80, la descentralización está destinada a racionalizar la administración pública en torno a necesidades, tales como la reducción del déficit fiscal y del tamaño del Estado, así como la ampliación del espacio del sector privado y de los niveles de gobierno subnacionales en la prestación de servicios. De este modo, la carga se transfiere a los usuarios para generar recursos locales y descargar las finanzas centrales.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Cardona, Rokaél y Saldomando, Ángel, *Descentralización, desarrollo Local y gobernabilidad en Centro América*, San José, Ediciones San José, 2005, pp. 19 y ss.

Aunque no estemos muy de acuerdo con esa visión del proceso, pues se constriñe a la administración pública, es importante apuntar que la puesta en agenda del tema de la descentralización como parte del proceso de reforma del Estado fue más una exigencia de los organismos financieros internacionales que parte de una política nacional, debidamente planificada; y menos aún un asunto que involucrara al municipio como uno de los actores locales por excelencia. Estas agencias financieras, en la mayoría de los casos, se han limitado a reiterar los discursos oficiales acerca de la descentralización, sin realizar un planteamiento propio, sin profundizar en torno a desafíos y oportunidades que implica la coyuntura histórica, en la cual se limitan a conminar a los gobiernos nacionales a instituir, impulsar y promover la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. También se trata, en el caso particular de los Estados federales, de reencaminar la denominada *paradiplomacia*, esto es, la gestión internacional, lo más autónoma posible, de las relaciones internacionales de las unidades subnacionales, también denominadas *entidades federativas*, *unidades autonómicas* y *estados federados*.

Es por lo anterior que, a nuestro juicio, se han cometido una gran cantidad de errores, no sólo en el planteamiento de la descentralización —del quehacer político y de la implementación y puesta enmarca del Estado derecho—, sino, y sobre todo en el proceso de ejecución, pues al *no* responder a una reflexión estratégica, y definición de planes, metas y objetivos, y *no* ser consecuencia de una planificación participativa, sino impuesta desde afuera, *no* existe, simplemente, identificación hacia el proceso. Por otra parte, al pretender que éste en su totalidad se centre única y exclusivamente en el gobierno local, sin considerar otros actores sociales de la comunidad, se ha entorpecido su buen desempeño y conclusión. Pensamos que es conveniente, ante todo, un proceso de descentralización participativo y endógeno, con un mapeo de actores sociales en el territorio, y como mecanismo de modernización del Estado, entendiendo este último como el medio que permita la participación de todos y cada uno de los actores sociales, dentro de un proyecto no de exclusión en función del mercado, sino de inclusión, tomando también en cuenta a los diversos actores que tienden a desaparecer hasta de las cifras oficiales.

La experiencia demuestra la inconveniencia de hacer recaer todo el peso de la descentralización en los gobiernos locales, en primer lugar porque en estos momentos de crisis no están dotados de los recursos económicos ni humanos para impulsar un proyecto de tal envergadura, y por otra parte, como ya se dijo, no son ellos los únicos actores sociales requeridos para que

un verdadero proceso de descentralización pueda ser planteado seriamente, como un nuevo paradigma de desarrollo. Ahora bien, en este punto es fundamental distinguir entre dos visiones del proceso de descentralización, que han tenido su expresión en momentos diversos de nuestra historia reciente, al menos en América Latina.

*Primero*, se plantea el fenómeno del desarrollo local (aunque siempre del centro hacia la periferia, de adentro hacia fuera, por una planificación central), pero no contempla procesos de descentralización reales, pues se mantiene una visión intervencionista del Estado, y un desarrollo social, con acceso de los diversos sectores a los servicios públicos.

*Segundo*, con los programas de ajuste estructural y la globalización, cuando se habla de descentralización en realidad se disfraza una renuncia tácita del Estado a sus compromisos con el desarrollo y la justicia sociales, pretendiendo una reconstrucción del Estado-nación desde una perspectiva local, que apacigüe los profundos desajustes del modelo impuesto, todo con el fin de mantener el *statu quo* que permita que el sistema de acumulación y explotación pueda subsistir sin que la problemática social lo haga colapsar.

*Tercero*, como paso subsecuente, y una vez enfrentados a los resultados no esperados de la supuesta descentralización, y frente a una problemática social cada vez más elocuente, con grandes sectores viviendo en la marginalidad y aumento en los niveles de pobreza y exclusión social, los impulsores de la descentralización inician una nueva etapa de reformas propuestas, entre las cuales se busca casi siempre lo mismo: acercar el gobierno a la ciudadanía, incentivar el Estado de derecho, mejorar la calidad de la administración en los niveles subnacionales, incrementar la autonomía y combinar transferencias y recursos locales para mejorar los servicios.<sup>45</sup>

En síntesis, en la actualidad no existe en la mayoría de los países en desarrollo una propuesta articulada y coherente de la reforma y modernización del Estado y la descentralización que necesariamente conlleva. No se cuenta con una política nacional de descentralización coherente, puesto que se carece de un plan estratégico, y los gobiernos han incumplido su labor de planificación del desarrollo. No existe un plan consensuado de los diversos actores sociales tanto nacionales como locales, acerca de una agenda de desarrollo, que involucre las categorías de modernización del Estado, descentralización y gobernabilidad. No existe claridad en torno a quiénes son

<sup>45</sup> Lo anterior, en el discurso oficial, pretende un fortalecimiento de los gobiernos locales. No obstante, no deja de ser un simple discurso, ya que los órganos del poder central y las oligarquías, por lo general, son reacios a la descentralización del poder político y el poder económico.

los actores sociales que deben sentarse en la mesa de negociación ni cómo se deben articular los planes nacionales con los planes locales de desarrollo; por el contrario, se observa una evidente dispersión tanto en la administración pública central como descentralizada, que genera mayores problemas que los que se pretenden resolver.<sup>46</sup>

En este contexto, la pretendida reforma del Estado debe incluir el debate y la acción en torno a una gran estrategia para el desarrollo, aprovechando la coyuntura histórica de la crisis actual para introducir los cambios estructurales que nos permitan pasar de una democracia representativa a una democracia participativa, donde el ciudadano sea un sujeto del desarrollo, y *no* un objeto de políticas neoliberales, que están produciendo una sociedad cada más deshumanizada y desigual, con el correlativo conflicto social que esto implica; una verdadera bomba de tiempo, que tarde o temprano amenaza con estallar. Y en esta lógica, el plan de la reforma del Estado, el Estado de derecho y la descentralización, se deben construir a partir de mecanismos democráticos endógenos, que permitan la representación y la actuación intensa y consciente de los diversos actores sociales.

#### X. REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA: DOS DIMENSIONES EN LAS QUE SE INSCRIBE EL ESTADO DE DERECHO

Es esencial incluir en la propuesta de reforma del Estado el tipo de administración pública necesaria para responder y atender de manera eficaz las demandas de la sociedad, como lo es el paradigma del Estado de derecho. La teoría moderna de la administración pública consigna que existen, *grosso modo*, tres grandes tipos de países en el mundo (comparando su eficiencia administrativa con el tamaño de su aparato administrativo): los administrados, los sobreadministrados y los subadministrados; en este sentido, al amparo de una reforma del Estado, no es viable un Estado que conserva una administración pública tradicional, en la cual la ciudadanía no confía, que considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales.

<sup>46</sup> Además, se percibe una gran desconfianza hacia el gobierno local de parte de las autoridades del gobierno nacional, con el agravante de que gran parte de la construcción del nuevo paradigma de desarrollo centrado en la descentralización se hace girar en torno a los gobiernos locales, que en las últimas décadas han estado estancados, desfinanciados y con gran falta de credibilidad por parte de los gobernados.

Partimos de la premisa de que para poder comprender más a fondo la reforma del Estado no puede pasarse por alto que ésta implica, por principio y orden, una reforma administrativa. De ésta hay varias definiciones, pero una que resulta ilustrativa es la acuñada por nuestro colega, el politólogo Ricardo Uballe Berrones,<sup>47</sup> que la define como un “proceso político-técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacerlos compatibles con planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica”. De acuerdo con esta definición, se puede decir que la reforma administrativa se enfoca principalmente a la mejora de los procesos administrativos al interior del Estado, lo que conlleva la necesidad de llevar a cabo cambios significativos en las estructuras administrativas, sistemas, procedimientos, etcétera, para así poder prestar servicios de calidad que cubran las necesidades de la sociedad.

Hay autores como Koldo Echebarría,<sup>48</sup> que consideran que hay cuatro modelos de reforma administrativa configurados por su identificación ideológica, y que se clasifican de acuerdo con cuatro componentes básicos de la administración, y que son: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Estos modelos los desarrolla con detalle, y son los siguientes: *garantista*, *eficientista*, *contractualista*, y *servicial*, los cuales que no explicaremos ahora, porque rebasan el objetivo principal y el espacio disponible para el presente capítulo; sin embargo, es importante al menos enunciarlos y dejar bien claro que, principalmente, el modelo garantista se relaciona estrechamente con el Estado de derecho.

Por su parte, para Ben Ross Schneider y Blanca Heredia, son tres los factores que dominan el diagnóstico sobre la administración pública, a cada uno de los cuales corresponde un modelo de reforma que atiende los problemas respectivos.<sup>49</sup> Ellos conciben tres esquemas básicos de reforma administrativa: el de *servicio civil*, el de *rendición de cuentas* y el *gerencial*. Teóricamente, varias estrategias de reforma se caracterizan por el predomi-

<sup>47</sup> Uballe, Berrones, Ricardo, *Teoría de la administración pública*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1983, p. 13.

<sup>48</sup> Echebarría Ariznabarreta, Koldo, “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas”, en Spink, Peter *et al.*, *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*, Caracas, CLAD, 2001, pp. 97-151.

<sup>49</sup> Flores Alonso, María de Lourdes, “Reforma del Estado y reforma administrativa”, en [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

nio de un diagnóstico y un modelo para solucionar los problemas, y en la práctica cada modelo combina diversas medidas administrativas.

Algunos principios y/o modelos de la reforma de Estado discutidos hasta aquí han sido ampliamente incorporados en las recientes reformas latinoamericanas, y requieren de una discusión más detallada; ellos son: separación de funciones; autonomía; competencia; rendición de cuentas; contractualización; control de los consumidores, y recuperación de costos. Por supuesto que importantes estrategias utilizadas en los procesos de reforma, como la privatización, descentralización, flexibilización laboral, reforma del servicio civil, deberían ser contempladas en el análisis de las experiencias concretas de reforma en cada país. Sin embargo, en este momento seguimos sólo con la discusión conceptual de los principios que orientaron las reformas, destacando algunos de los aspectos más importantes o más polémicos. Por ejemplo, se han contemplado desde el punto de vista de la reforma administrativa cuatro procesos básicos de la reforma del Estado: a) la delimitación de las funciones del Estado y reducción de su tamaño; b) la disminución del grado de interferencia del Estado; c) el aumento de la *governance* o capacidad decisoria del gobierno, y c) el incremento de la gobernabilidad, o sea, del poder del gobierno.

En esta perspectiva, es claro que la reforma del Estado encierra la necesidad de reformar el aparato administrativo estatal para tornarlo más democrático, más apegado a derecho, eficiente y mejor encaminado al usuario, pues es una demanda universal. Sin embargo, la respuesta a esta demanda está condicionada tanto por el enfoque teórico que guía la reforma como por las opciones políticas adoptadas y por la capacidad técnica y política de los gobiernos para implementar las medidas propugnadas. La experiencia internacional reportada por los análisis de la política comparada nos permite identificar diferentes enfoques teóricos, estrategias, instrumentos, bases y medidas reformadoras, demostrando que no hay una reforma que sirva como modelo, sino principios y orientaciones que se adecuan a la capacidad política e institucional existente en cada realidad nacional. Sin embargo, las medidas reformadoras generan nuevos riesgos y desafíos a la capacidad de gestión de la provisión de los bienes públicos.

En América Latina estamos experimentando un gran número de cambios en la gestión pública, con gran capacidad de innovación y transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad y de las formas tradicionales de administración de la cosa pública. Pero desafortunadamente las experiencias regionales —en la mayoría de los casos— se caracterizan por ser discontinuas, efímeras, experimentales y/o localizadas. En un balance de las inicia-

tivas de reforma de la administración estatal se evidencia que en su mayoría no fueron capaces de aumentar las capacidades del Estado para cumplir las funciones esenciales de defensa del territorio, construcción de la comunidad nacional, inserción ventajosa en la nueva organización internacional, establecimiento del Estado de derecho y de mecanismos de defensa de la ciudadanía, reducción de las diferencias y desigualdades y establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible. Por el contrario, de hecho muchas de las medidas reformadoras pensadas y aplicadas acentuaron los problemas socioeconómicos preexistentes. Estas características comprometen el alcance potencial de las reformas, profundizando la problemática de la difícil gobernabilidad —habitual en nuestra región— y dificultando seriamente el proceso de la reforma del Estado, el afianzamiento de la democracia y del Estado de derecho, nacional e internacional.

#### XI. GENERALIDADES Y RETOS DE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

En México, hasta ahora, *no* hay una democracia completa, *no* existe un verdadero Estado de derecho, y *no* se ha dado una verdadera reforma del Estado, sino distintos procesos y variedades de reforma, que vale la pena ubicar en un breve repaso histórico, para después realizar un balance general de sus resultados, que nos permita identificar los retos y posibilidades de una genuina reforma de Estado encaminada a transformar, de forma y fondo, los modelos de desarrollo político, jurídico y social prevalecientes.

La creación del Estado moderno en México comenzó con la construcción de las instituciones del régimen de la Revolución, como resultado de la necesidad de establecer la pacificación del país ante la lucha de facciones entre los ejércitos acaudillados. En esa lucha triunfó la facción constitucionalista, la cual impulsó el marco jurídico y político que nos rige hasta hoy. A partir de este momento se logró pasar del caudillismo militarista al sistema presidencial civilista. Un primer periodo de las reformas fue representado por el gobierno de Lázaro Cárdenas, el cual promovió cambios en la administración pública para establecer mecanismos de mediación corporativa entre el Estado y los trabajadores. La segunda etapa de las reformas estuvo encabezada por Adolfo López Mateos a través del “desarrollo estabilizador”, cuyo intento fue llevar adelante el programa de reformas sociales mediante la penetración del Estado en la vida económica con el objetivo de acelerar la industrialización del país y la atención de las demandas sociales.

La tercera etapa se registró durante la administración de José López Portillo bajo dos vertientes: la *reforma política*, reglamentada por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978 (LOPPE), que abrió cauces institucionales para que los partidos de oposición, sobre todo de izquierda, entraran en la competencia electoral y, por otra parte, la *reforma administrativa*, codificada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que reorganizó a las entidades del gobierno federal mediante la sectorización de los organismos descentralizados según su rama de actividad en la secretaría correspondiente. La cuarta puede ser ubicada en la administración de Carlos Salinas de Gortari, y que se llevó a efecto mediante reformas constitucionales, bajo el propósito declarado de redimensionar al Estado, que había funcionado bajo el marco del periodo intervencionista. Por diferentes e incluso contradictorias que hayan sido estas reformas, el común denominador que las identifica es que fueron realizadas con objeto de efectuar modificaciones en un mismo régimen para favorecer su continuidad; sin embargo, nunca se logró el correcto funcionamiento de la democracia ni del Estado de derecho, así como tampoco se pudo erradicar el patrimonialismo; es decir, la cultura arcaica que confunde los bienes privados con los bienes públicos.<sup>50</sup>

Un quinto momento importante ocurre a partir de mediados de los noventa, a raíz del llamado que hiciera el entonces presidente Ernesto Zedillo a los partidos políticos, cuando se empezó a hablar en México con más insistencia de la reforma del Estado y del Estado de derecho. En aquel entonces, hace tres lustros, se llegó incluso a formar una mesa de negociación que no tuvo una feliz culminación, pero que arrojó una serie de propuestas de consenso entre los partidos políticos y algunas personalidades en torno a la modificación del marco constitucional para la configuración de un nuevo diseño institucional. La ruptura por parte del PRI respecto a las negociaciones para sacar una reforma electoral de consenso en 1997 anuló la posibi-

<sup>50</sup> En los noventa del siglo pasado, los debates de la reforma del Estado, como el de la promulgación de una nueva Constitución o su simple reforma, comenzaron a tener lugar en los espacios de discusión pública, oficial y académica, por lo que merecen ser analizados por separado y a profundidad. Por ejemplo, en términos de la llamada reforma constitucional, pensamos que la diversidad de fuerzas que atraviesan a los partidos políticos, la sociedad civil, los grupos de presión externos a las instituciones estatales, las identidades regionales, los valores que anidan en cada uno de los sectores que componen el país, difícilmente podrían combinarse para generar un nuevo texto constitucional que fuera producto del consenso, dado que ni el presidente ni ninguna otra fuerza cuentan con los amarres y arrestos necesarios para impulsar una reforma del Estado.

lidad de seguir avanzando en el mismo sendero, se pospuso y la discusión sobre la pertinencia de impulsar una reforma del Estado.

Sin embargo, comenzó a hablarse de la reforma del Estado como un tema estratégico, que permite posicionar la reforma institucional en la agenda pública nacional y en las plataformas y estrategias de las diferentes fuerzas políticas y, a partir de ahí construir espacios de negociación e interlocución sobre la base de coincidencias en los planteamientos de los diferentes actores políticos. Es ésta precisamente la utilidad de retomar un proceso que llegó al debate sobre la reforma política, en la segunda mitad de los años ochenta, y que hoy sirve como instrumento que condensa los ejes de la reforma institucional, así como los alcances de los cambios que deben acometerse de acuerdo con el contexto social y económico, pero sobre todo de acuerdo con el grado de desarrollo que alcanza nuestro inmaduro sistema democrático. La reforma del Estado constituye, en este sentido, el instrumento fundamental para convocar y persuadir a los actores políticos, sociales y económicos, sobre la oportunidad de continuar en el fortalecimiento de la estructura institucional del Estado y la calidad del gobierno, a fin de consolidar un sistema capaz de enfrentar la complejidad cada vez mayor de la tarea gubernamental.

En México, si bien es cierto que la idea de la reforma del Estado se manejó y dejó sentir durante los años ochenta fundamentalmente bajo la perspectiva económica liberal neoconservadora, la transición democrática y la demanda a ésta, aparejada por un Estado de derecho genuino y sostenido, obligó a impulsar otra serie de cambios políticos, que hicieron posible la democracia electoral y la penosa transición democrática de nuestros días. No obstante, una reforma integral al sistema político se ha postergado debido a la falta de mayorías, la incapacidad para lograr acuerdos, la escasa receptividad de los actores políticos y la creciente polarización en torno a los problemas de coyuntura. La reforma política del Estado empezó por una serie de cambios institucionales que se reflejaron principalmente en el sistema electoral; fueron reformas de alto impacto, que permitieron lograr la alternancia en el poder y dar cauce a la nueva pluralidad política que se venía reflejando en los gobiernos locales y estatales y en la composición del Congreso, especialmente desde 1997. Sin embargo, una vez que la alternancia se hizo realidad, la estructura institucional del Estado demostró las necesidades de cambio para un proceso de gobierno efectivo y de calidad.

El tema salió a relucir nuevamente una vez que se confirmó el triunfo de Vicente Fox en 2000 y se dio paso a la alternancia política en la presidencia de la República. El nuevo presidente ordenó la formación de una mesa que

elaborara y consensuara una propuesta para la reforma del Estado, la cual, en efecto, se integró con varios intelectuales y políticos representativos de todas las tendencias políticas e ideológicas. Dicho ejercicio arrojó una serie de puntos de consenso, que se antojan en verdad gigantescos, muy de acuerdo con la personalidad tráfuga y exageradamente protagónica del coordinador, el político Porfirio Muñoz Ledo. Por ejemplo, entre los puntos que más resaltan se encuentran: a) el paso de un régimen presidencial a uno parlamentario; b) la ratificación del gabinete por el Congreso; c) la reestructuración del pacto federal para la descentralización política y económica; d) la posibilidad de someter a juicio político al presidente; e) la viabilidad de reelección de los legisladores, y otros relacionados con el Poder Judicial.<sup>51</sup> Al calor de estas discusiones hace su aparición una dualidad de debates políticos muy interesantes: el de la reforma del Estado, por un lado, y el de la promulgación de una nueva Constitución y un “nuevo” Estado de derecho, por el otro. Pero a pesar de que merecieron ser analizados a profundidad, se han separado indebidamente y desafortunadamente los aspectos políticos, los normativos y los valorativos, volviéndose así, un debate abstracto.

El objetivo que se planteó con la reforma fue terminar con el Estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas para concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia. Pero uno de los principales problemas y traba que ha ido interrumpiendo la reforma política e imposibilitando la reforma del Estado es que en México, al tenor de la manera en que terminó la Revolución, se fue consolidando un endurecimiento a lo largo del tiempo del estilo personal de gobierno, un estilo de gestión pública en el que el régimen priísta nunca reconoció la necesidad de irse renovando, y

<sup>51</sup> El presidente en turno fue más cauto, y se refirió sólo a algunas de estas propuestas para una “reforma integral de la Constitución”, lo cual de inmediato generó reacciones y reavivó el debate de juristas y políticos en torno a la validez y legitimidad de crear, o no, una nueva Constitución. Como es sabido, desde hace algún tiempo también se viene hablando de sí es conveniente o no derogar en su totalidad la Constitución vigente. Por un lado, autores como Jaime F. Cárdenas Gracia han abundado en la necesidad de cambiar totalmente nuestra ley fundamental, y habla de construir un régimen parlamentario. Por el otro, destaca la posición de Jorge Carpizo y otros juristas, quienes sostienen que el actual texto es producto de luchas e instituciones altamente significativas en México, y que es posible mantener las disposiciones fundamentales de nuestra carta magna sin que ello impida llevar a cabo reformas profundas.

vio en la propuesta de transición a la democracia un peligro mayor para su supervivencia. Nunca se quiso llegar a un pacto de transición, o a una reforma del Estado, porque se pensó que las reformas políticas y los cambios electorales serían acaso suficientes para legitimar al régimen y permitirían al vetusto partido seguir gobernando.

En este sentido, históricamente la reforma del Estado en México se ha venido eludiendo y encubriendo por una serie de circunstancias que finalmente han obligado a cada uno de los presidentes en turno a retomarla de distinta manera, poniendo el énfasis siempre en la idea de que el estilo de gobernar ha sido factor principal del crecimiento del aparato gubernamental, hasta llevarlo a una situación económico-administrativa del todo inmanejable. De ahí que haya tanta confusión, en todos los círculos y niveles, en cuanto a lo que realmente significan reforma del Estado, reforma política y reforma administrativa, y que al mismo tiempo explica que se haya caído en el gran error de concebir a la reforma del Estado como el redimensionamiento del aparato burocrático del mismo y en la constante reforma de la Constitución Política.

Sabemos de sobra que la reforma del Estado no se concentra sólo en una reforma constitucional, aunque sea su vía más idónea para realizarse. Más bien es un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad en su dinámica de desarrollo. En efecto, responde a una serie de cambios profundos que se producen en la colectividad social y política, en su gobierno e instituciones políticas, y sobre todo en su relación entre ambos; los cambios políticos son el motor, origen y consecuencia de la reforma del Estado, entendida ésta como un proceso constante, continuo y permanente, por lo que tenderá a ocuparse, precisamente, de adaptar las instituciones de gobierno a la nueva realidad política que impera en el contexto nacional y a la inédita distribución plural del poder que se vive al interior del propio Estado.

Por lo tanto, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama, sino como una transformación a fondo en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos, sociales y administrativos; de esta suerte, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se reconfiguran básicamente las relaciones de poder y el proyecto comprensivo de Estado en las naciones contemporáneas.

El desafío que hoy se nos plantea respecto de la reforma del Estado es enorme: hay una larga lista de asuntos sin resolver. Se antojaría, por ejemplo, una racionalización administrativa con el propósito de hacer que el

aparato de gobierno cumpla su cometido de servicio público, y donde los funcionarios fueran seleccionados por sus capacidades y no por sus lealtades personales. A estas alturas no hemos podido romper con las ataduras patrimonialistas por las que no se pueden establecer controles ni fijar responsabilidades y castigos contra los malos funcionarios.

Esto camina de la mano con la inoperancia de nuestro debilitado Estado de derecho. Será difícil que éste se haga una realidad, y poco podremos contribuir a la edificación de un Estado de derecho internacional en tanto que el poder discrecional siga existiendo.

Las reformas tanto intervencionistas como neoliberales se dieron en medio de un régimen autoritario, que lo mismo avaló una y otra estrategia económica. Hoy hay que deshacerse de esos modelos de desarrollo que han mostrado sobradamente sus defectos, y también desechar por obsoletos, entre otros lastres, el presidencialismo autoritario, el partidismo egoísta y la justicialidad obtusa. De lo que se trata es de llevar a cumplimiento una reforma del Estado que produzca un cambio de régimen político y del modelo de desarrollo prevaleciente, sobre los que se cimente un auténtico Estado de derecho.

## XII. REFLEXIÓN FINAL

La construcción del Estado de derecho internacional sólo será un proyecto viable y sostenible en la medida en que se construya al interior de los sistemas políticos de los Estados soberanos un Estado de derecho, real, incluyente y efectivo. Igualmente, resulta difícil concebir la existencia de un Estado de derecho, interno e internacional, fuera de un contexto donde se desarrolle y perfeccione el paradigma democrático, a nivel de las sociedades nacionales y de la comunidad internacional, y se realicen las transformaciones necesarias a través de los procesos de reforma del Estado, y de reforma del sistema de relaciones internacionales y del sistema político mundial, que continúan funcionando sin grandes cambios hasta nuestros días.

Efectivamente, a lo largo de nuestra propuesta sobresale en primer término la concepción de que el cambio del armazón político-jurídico prevaleciente, en los Estados y en la sociedad internacional, sienta las bases de otras transformaciones. Esta perspectiva es correcta, pues el cambio legal fija bases para nuevos entendimientos, aunque no basta con ello. En segundo lugar, se ha acentuado lo político-jurídico porque se desconoce la extensión de alcances de los niveles estatal e internacional de la reforma. No se pasan por alto los diferentes y pulcros análisis que se han elaborado en este

campo complejo, pero lo cierto es que tales visiones no se han implantado en la agenda actual de las relaciones jurídicas y políticas internacionales.

Al respecto, hay tres elementos concretos que dan mayor peso a la importancia de lo jurídico: a) el sentido histórico de las reformas buscan legitimidad, la que se logra con la aprobación de la sociedad, pero necesariamente con la justificación jurídica; b) la actuación de la autoridad es legal, se tiene que dar dentro del Estado de derecho, anclaje para cualquier decisión de cambio, y c) cualquier proyecto reformista bienintencionado debe aspirar a la justicia, valor fundamental que tutela y al que aspira el Estado de derecho. Hasta ahora, todos los intentos y desarrollos de la reforma política encuadran en este perfil, y las diferentes propuestas de reforma del Estado, aunque no se han llevado a cabo en realidad en el sentido estricto del término, se centran también en el binomio jurídico-político.

Empero, en la actualidad las sociedades nacionales y la comunidad internacional se enfrentan a una tarea de mayor envergadura, con cambios de segunda generación, que aspiran a entendimientos con instrumentos que se institucionalicen. La crisis de los organismos intergubernamentales es prueba fehaciente de ello. Con todo, por retrasos, desconocimiento y oportunidades, las reformas del Estado y del sistema político mundial no pueden quedarse tan sólo en la temática política y jurídica, sino abrirse e incluir otras dimensiones del nuevo diseño de lo político.

En América Latina, incluyendo a México, la relación entre la democracia, la reforma del Estado y el Estado de derecho no ha sido entendida ni desarrollada correctamente, pues se ha caído en la grave confusión de sus componentes. Por ejemplo, se entrelaza frecuentemente la reforma del Estado y la reforma política y, lo más común, con el llamado dimensionamiento del gobierno, ya que los poderes Ejecutivos en turno —particularmente los presidentes— han considerado que reformar al Estado, y por ende al sistema internacional, es hacer menos obeso al sistema burocrático, lo cual, sin embargo, sí es parte de la reforma política, al insertarse dentro de la reforma administrativa, pero sin que ello signifique que se ha dado lugar a la reforma del Estado o de las estructuras y funcionamiento del sistema político mundial en su connotación de totalidad e integralidad, como pretendidamente se ha hecho creer.

En un sentido lato, toda transformación cualitativa de la administración de la cosa pública cabría, en un primer momento, en el amplio espectro de la reforma del Estado; pero en un sentido extenso y en un nivel superior sería sólo un elemento más que por sí mismo no resuelve la tarea capital del proceso que es enriquecer la relación Estado-sociedad, y que por su natura-

leza holística busca promover de fondo el cambio político, económico, social, administrativo, cultural y jurídico, amén de que se trata en realidad de una serie de procesos inducidos, cuyos objetivos nucleares apuntan a que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante el dinamismo y las asombrosas mutaciones que caracterizan el escenario nacional y global de nuestro tiempo. Se trata de inducir la inserción categórica del Estado en la dinámica de transformación de las relaciones internacionales, en búsqueda de la creación de un nuevo orden mundial y un Estado de derecho internacional viable, genuino y, principalmente, sostenido.

En un sentido incluyente, la reforma del Estado, la democracia y el Estado de derecho no están precisamente en colisión, son alternativas de reorganización de la sociedad política, nacional e internacional; elementos que pueden aparecer alineados y en interacción dentro de un sistema social y político determinado, a partir de lo cual se puede concebir a la reforma del Estado, en lo endógeno y exógeno, como el centro gravitacional de dicho sistema, y que se compone a su vez por una serie de reformas, de las cuales las primordiales serían la constitucional, que se traduce en la reforma del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado (a nivel internacional ello se traduciría en la reforma de la Carta o Constitución de las Naciones Unidas); la administrativa, que se enfoca en la mejora de los procesos al interior de la administración pública, para elevar la calidad de los servicios que presta el Estado; la política, que es la búsqueda de la mejora en la relación Estado-sociedad y el camino para darle legitimidad a las acciones del Estado, y la judicial, que pretende modernizar y democratizar la justicia y sus valores, el enriquecimiento del orden jurídico y la consolidación del Estado de derecho, en los marcos del derecho interno y del derecho internacional positivo.