

Reforma del Estado: las tareas previas

EMILIO ZEBADÚA

Intervención del diputado por el PRD en el foro "Gobernabilidad democrática, ¿qué reforma?", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Cámara de Diputados.

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

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

Sin embargo es un dato real la insatisfacción sobre la política y –debido al marco conceptual dominante de la política actual, no sólo en México, sino en la mayor parte de América Latina– específicamente sobre la política democrática. Por ello, la pregunta que no puede obviarse (si bien tendría que matizarse significativamente) es ¿qué se requiere modificar en el diseño institucional de la política y de la cultura política en nuestro país para que ésta, por decirlo llanamente, funcione bien o, simplemente, mejor?

Pero una consideración histórica que subyace en la búsqueda actual de propuestas para el mejor fun-

cionamiento de nuestra política –y que no se ha expresado tan nítidamente como debiera en la larga discusión que ya se ha dado en estos años–, es que si la situación prevaleciente en la política es producto de elementos estructurales o, más bien, mayoritariamente de carácter coyuntural, es decir, ¿tendríamos las mismas interrogantes y llevaríamos a cabo las mismas investigaciones de ciencia política y de ciencia administrativa, si la composición partidista del Congreso variara en unos cuantos curules o si *el estilo de gobernar* del presidente de la República lo vinculara en los detalles del poder?

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

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

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

del Congreso, o de la cambiante relación de fuerzas en el sistema federalista?

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

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

Las respuestas a estas interrogantes y a la pregunta general que anima estas audiencias están relacionadas con un diagnóstico más amplio sobre la naturaleza del régimen democrático que nos rige, con el proceso de transición que el país ha vivido en los últimos veinte años por lo menos, y con el funcionamiento práctico del marco institucional del Estado de derecho. Y este análisis no se ha hecho. Porque no conozco, ni siquiera en las propuestas más amplias y ambiciosas para una Nueva Constitución o para la Reforma Integral del Estado, un razonamiento que reúna propuestas específicas con las políticas públicas y los fines que pretenden dichos proyectos *asegurarle* al Estado o a alguno de los poderes o niveles de gobierno en particular, esto es, que vincule reformas legales específicas con objetivos de política específicos. ¿Qué relaciones queremos que imperen entre y dentro de los poderes y los gobiernos de los tres niveles para lo-

gar metas concretas? El funcionamiento del Estado no debe verse como un fin en sí mismo, ni cualquier diseño de funcionamiento logra los mismos propósitos. Se requiere un rediseño del sistema político que permita alcanzar metas previamente acordadas o que promueva un grupo político-económico particular que logre la mayoría o la hegemonía. (En esta coyuntura no parece prevalecer ni uno ni otro escenario.)

En lo que al menos nos deberíamos poner de acuerdo, es que existe un mínimo en lo que respecta al funcionamiento de la política. Ese mínimo no

es, por otra parte, obvio ni evidente. Tiene que ver con un apego a la legalidad. Todos los actores interesados en el funcionamiento del aparato del Estado para hacer política (bajo cualquier diseño democrático) deberían antes comprometerse con la ley, como frontera para la actuación, como instrumento de decisión, como árbitro para dirimir controversias, etcétera.

Lo que sabemos hoy y está documentado, en caso tras caso, y sin exceptuar a ningún poder, ni al Congreso, ni al IFE, ni al Ejecutivo, ni al propio poder Judicial, ni al Banco de México, ni a los partidos políticos, ni a los gobiernos de los otros niveles, es que la regla de la legalidad no siempre se cumple estrictamente. Existe un margen de discrecionalidad o si se quiere de arbitrariedad en el quehacer político cotidiano. Y esto

es, en gran medida, lo que contamina la posibilidad de distinguir lo que, por ser estructural en el diseño, requiere modificarse y lo que depende de factores más circunstanciales como la cultura dominante de los políticos, jueces o funcionarios administrativos o los criterios de la lucha por el poder entre los principales actores nacionales.

Es prácticamente un lugar común empezar señalando que lo primero que se requiere para que exista funcionalidad democrática, mayor certidumbre política y certeza jurídica es que los actores políticos y los poderes públicos se apeguen a la legalidad, en cada acto y en todo momento. Esto permitiría introducir institucionalmente fluidez a los procesos de toma de decisión y seguridad de que los cambios o reformas



Manuel Felguérez, *Sin título*

se cumplirían por aquellos que están obligados a procesar las decisiones dentro del Estado nacional. Las diferencias o conflictos incluso contarían con métodos predeterminados para su solución.

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

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

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

duo y a la sociedad, y no necesariamente al Estado, en un lugar preeminente dentro del sistema de justicia– permitirán una mayor democratización del país.

Antes de emprender una reforma integral del Estado es necesario hacer por lo menos dos tareas; una teórica, de reflexión intelectual por medio de la cual se conciba qué tipo de modelo de Estado (en el diseño de sus partes y las relaciones entre ellas) la sociedad y la política requieren en nuestro país en el largo plazo; y una segunda tarea, más operativa y específica, de realizar reformas a la Constitución y a la ley para que, en el corto plazo, funcionen algunas instituciones del actual modelo de Estado: propongo las más importantes e inmediatas: 1) ampliar el sistema de defensa de la Constitución a través de la Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia Constitucional; 2) lograr un funcionamiento interno eficaz del Congreso de la Unión; 3) fortalecer el sistema de fiscalización de los procesos electorales; 4) extender el esquema de responsabilidades de los funcionarios y de rendición de cuentas de las autoridades públicas; 5) revisar el proceso de aprobación, y seguimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y de las finanzas públicas; 6) modernizar el sistema de justicia y derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas en la procuración y administración de justicia; 7) impulsar la transparencia en la información sobre las finanzas públicas; y 8) regular la competencia de los medios de comunicación.

Las anteriores propuestas se encuentran ya dentro de la agenda de trabajo del Congreso de la Unión, en las negociaciones entre los partidos políticos y en el ámbito de responsabilidades políticas del presidente de la República. Un retraso adicional en las reformas legales necesarias para el mejor funcionamiento de nuestro sistema político amenaza –en el mediano plazo– con poner en riesgo la gobernabilidad democrática del país.

Gabriel Macotella, *Barco nocturno* 2000

