

# La reforma del Estado y la política fallida en México

Víctor Alarcón Olguín

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO ha estado enfrascado en un largo proceso de cambios y adecuaciones en sus reglas, prácticas y actores desde la reforma política y constitucional de 1977, organizada por don Jesús Reyes Heróles, misma que trataba de apuntalar la idea de arribar a una “democracia transparente”, aminorar los efectos de la llamada “guerra sucia”, las represiones estudiantiles de 1968 y 1971, así como legitimar a la elección de José López Portillo como candidato oficial sin oposición, mediante la creación e inclusión de las fuerzas políticas disidentes (especialmente en el campo de la izquierda), e intentar una restauración del débil e inoperante sistema de partidos.

En ese momento, resultaba que la política era el problema, y como dijera don Jesús: “lo que resiste apoya”, la economía cargó sobre sus hombros el costo de dicha acción transformadora, hasta toparse con la “renovación moral de la sociedad” generada por Miguel de la Madrid, quien tuvo que afrontar la crisis económica heredada mediante la promoción de pactos solidarios y una dura austeridad que pudiera solventar una ruta hacia la recuperación.

Con un sistema político fuertemente cuestionado desde sus fundamentos y nuevamente presionado por el tema de la legitimidad, a Carlos Salinas de Gortari le tocó plantear una idea de refundación y reacomodo de las instituciones (incluida la vinculación con los sectores de la sociedad) Durante su campaña electoral, introdujo precisamente la idea de rediseñar a la política y las instituciones, hasta desembocar en el principio articulador de una “reforma del Estado”, la cual vino a sintetizar en cuatro dimensiones o retos: económico, social, política exterior y política interna.

La propuesta salinista retomaba aspectos importantes que estaban presentes en la literatura internacional del momento: liberalizar políticamente al sistema y transitar de

manera pactada y pacífica hacia un esquema democrático; generar la modernización y apertura plena de la economía mediante el mercado y las privatizaciones de las empresas públicas; buscar el replanteamiento del modelo sindical-corporativo y clientelar; así como lograr la integración comercial del país con respecto a su entorno mediante alianzas estratégicas regionales.

En buena medida, la propuesta del salinismo pudo desplegar un golpe de timón significativo en los terrenos antes descritos: se firmó el TLCAN, se dio el surgimiento de líderes neocorporativos en los sectores como el magisterio, petroleros, telefonistas y los electricistas. Se comienza a dar el proceso de transmisión en el control de los procesos electorales mediante la creación del IFE en 1990 y las subsecuentes reformas en 1993 y 1994, así como se definió la reforma constitucional en materia religiosa y la propiedad agraria. Pero también se prohijaron a los líderes empresariales de nuevo cuño como Carlos Slim o Roberto Hernández, así como se desarrollaron los procesos especulativos de (rescate) o reprivatización de la banca, las carreteras y las telecomunicaciones.

La reforma del Estado fue temporalmente sepultada por Ernesto Zedillo, quien decidió tomar distancia de su antecesor. Durante su sexenio, no obstante, los cambios estructurales prosiguieron a un buen paso acciones orientadas en dicho sentido: se dieron las transformaciones del poder judicial y el poder legislativo en su funcionamiento básico y organización mediante la aprobación de sus nuevas leyes orgánicas. En este aspecto, contar con una Suprema Corte de alcance constitucional, así como un Poder Legislativo que pudiera colocarse al mismo nivel de resolución de controversias interpretativas de la ley, no pueden ser consideradas como una tarea menor.

Zedillo quedará más que nadie asociado con la transición política, ya que durante su sexenio se emprende la ciudadanización y la autonomía plena (aunque años después ha terminado por convertirse en la partidización) de las funciones electorales, en lo que se intentó ver como la reforma “definitiva” de 1996, misma que permitió crear al Tribunal Electoral del PJE, y se dio un nuevo esquema de integración de las cámaras que abrió paso al escenario de gobierno dividido y sin mayorías que se tiene en el Congreso mexicano precisamente desde 1997. En buena medida, el preludio de la alternancia del año 2000, tampoco hubiera sido posible sin estos cambios en los terrenos político y económico.

La idea del cambio es retomada por Vicente Fox mediante la puesta en marcha de la formación de un gobierno de coalición y unidad nacional que pudiera trascender a los propios partidos. Ciertamente, la propuesta lanzada desde varios de sus correligionarios del extinto Grupo San Ángel se engarzó muy bien con la propuesta que le hiciera Porfirio Muñoz Ledo para estudiar y promover (de manera distinta a la formulación constitucional de los planes nacionales de desarrollo) el conocimiento de las tareas y acciones más pertinentes a ser promovidas durante dicha administración.

Como todos recordamos, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado generó, hasta la presentación pública de sus resultados en el año 2001, varios foros de consulta y grupos de trabajo que se movieron en torno a los temas de: a) derechos humanos y libertades públicas; b) objetivos económicos y sociales del Estado; c) representación política y democracia participativa; d) forma de gobierno y organización de los poderes públicos; e) federalismo, descentralización y autonomías; y f) constitución y globalidad.<sup>1</sup>

Un rasgo significativo del proyecto es que si bien tenía como punto de origen ser una iniciativa avalada desde el poder ejecutivo (en particular la Secretaría de Gobernación), la propuesta intentó aterrizar en 150 rubros (con sus consiguientes propuestas de implementación administrativa concreta en los campos legislativo y jurisdiccional) que daban una lectura muy puntual de la situación imperante dentro de la estructura del poder en México. Algunas de estas acciones pudieron dar paso a diversos organismos como el IEAI, la CONAPRED o el INMUJERES, todos ellos importantes, pero que siguen sin la fuerza de autoridad necesaria para realmente hacer una diferencia en la aplicación de la justicia, la equidad genérica, la transparencia y los derechos humanos en general.<sup>2</sup>

Sin duda, fue lamentable que dicho ejercicio terminara siendo sepultado a consecuencia de las intrigas palaciegas que colocaron dicho proyecto ante los ojos de Fox como

una camisa de fuerza; o simplemente como una forma de volverlo rehén de dicho conjunto de especialistas (y de Muñoz Ledo en específico, a quien Fox terminó alejando del país como embajador). Si bien al final de su sexenio, Fox aceptó reactivar su vínculo con dicho proyecto mediante el “traslado” público de la iniciativa hacia la Asociación Nacional para la Reforma del Estado promovida por el propio Muñoz Ledo, dicho evento terminó siendo sólo un reciclamiento de fachada, dada la creciente pérdida de impulso por parte de Fox, y ya en el preámbulo del proceso electoral de 2006.

El país llega entonces al horizonte que ahora vivimos. Para muchos, es la expresión del déficit de confianza, legitimidad, legalidad y escasos márgenes de viabilidad económica que se han acumulado en estos últimos años. El mundo ha seguido moviéndose y las acciones institucionales definidas a principios de la década pasada han cubierto su ciclo. Para hacerles frente, el Poder Legislativo reactivó desde el Senado (encabezado por el PRI) la idea de realizar no sólo un foro clásico sobre el tema, sino que a diferencia de las experiencias fallidas de los sexenios anteriores, el proceso estaría avalado por una ley que definiera plazos y compromisos concretos.<sup>3</sup>

Los temas que fueron discutidos en esta nueva convocatoria pública no varían sustancialmente de los definidos hace seis años: I. Régimen de Estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial, y V. Garantías Sociales. Su novedad era que adicional a la estructura de la comisión legislativa, se creó una instancia de apoyo técnico conformada por expertos y personal administrativo que pudiera dar sistematizar y organizar sus trabajos.<sup>4</sup>

Sin embargo, el resultado del proceso se vio afectado por la propia coyuntura política y económica, misma que hace pensar en las limitaciones de contar con una temática fundamentalmente asociada con las instituciones de gobierno y el funcionamiento de los poderes de la Unión. Las presiones hacia las comisiones de consulta pública y redactora terminaron por descarrilar a la iniciativa, dejando nuevamente de lado todo el esfuerzo de participación ciudadana que está evidenciado en los reportes que pueden ser consultados en el propio Senado. O peor aún, que las propuestas terminaran siendo negociadas en el marco de concesiones mutuas entre partidos respecto a posibilidades de reforma en otros campos, como se terminó viendo en los temas electoral, fiscal y energético.

Debemos tener presente de que la reforma del Estado es una demanda de adecuación exigida por la sociedad, deri-

vada de una limitación significativa en las capacidades de respuesta de los poderes públicos, así como un duro proceso de aprendizaje desde el propio espacio de la pluralidad y la cultura que ahora nos obliga a transitar en la adquisición y práctica de nuevos derechos, garantías y libertades.

Derivado de sus acciones previas de formulación, la “reforma del Estado” también ha sido un lento proceso de conversión de nuestros referentes políticos y sociales, donde los retos y pendientes que ahora se manifiestan en el ámbito de las propuestas nos hablan del proceso permanente e ininterrumpido al que toda estructura de poder debe someterse, como ya lo había definido Arnaldo Córdova en el hoy lejano año de 1990, en su serie de artículos “La reforma del Estado. (El Ejecutivo y el Legislativo)”, publicado por el diario Uno más Uno.<sup>5</sup>

Otra limitante es que precisamente las “reformas” obtenidas terminaron siendo una distracción mediática en donde precisamente un conjunto sustantivo de actores públicos (iglesia, sindicatos, medios de comunicación, organizaciones civiles y empresarios) quedaron al margen de la negociación parlamentaria, con lo que el objetivo y el alcance de la iniciativa sólo significaron una mera reedición de resultados magros y cambios de matiz. Nuevamente es triste encontrar ese resultado de frente a la enorme cantidad de propuestas en que se desplegaron los temas convocados, no sólo desde las propuestas de los partidos políticos, sino por lo expresado por la propia sociedad en los cinco foros de consulta regionales.

Vivimos el cuarto esfuerzo frustrado de la reforma del Estado. Por la demanda por un Estado con democracia, resultados óptimos, transparencia, rendición de cuentas y menor impunidad. Por la expectativa de un sistema de representación, consulta y toma de decisiones más participativa y equitativa. Por la exigencia por un estado de Derecho basado en la certeza de que hay garantías sociales que son protegidas precisamente por la preeminencia de la constitucionalidad y una ética política y profesional en el servidor público.

La reforma del Estado que se demanda en México debería ser un factor de impulso a las tareas pendientes de la transición política, a los cambios que nos exige vivir en la globalidad y no en los “ghettos” del aislamiento. Implica tener un Estado que también cuide y preserve la interculturalidad, el pluralismo, la tolerancia y las libertades básicas en todos los órdenes de la esfera pública y privada. Que sea un actor promotor, nivelador y protector que siga ofreciendo no sólo la igualdad formal de oportunidades, sino que haya evidencia de que dicha igualdad también se constata en los

resultados que deben darnos el cabal apego a los derechos fundamentales como el empleo y salarios dignos, la educación o la salud. Esto lo llamamos hoy en día una democracia con calidad, responsable y responsiva. De ahí la importancia de reconocer el largo trayecto de lucha política y cultural que viene acompañando a un proceso democratizador que debemos evitar que termine quedándose a medias como ha pasado a lo largo de estos largos años de la transición.

Ojalá y que esta llamada pudiera ser la buena y que finalmente veamos una reforma del Estado ya no más como proyecto e ilusión, sino como la obra de grandeza y predestinación a la que debe encaminarse nuestro país en la víspera del cumplimiento de nuestra segunda centuria cumplida como una auténtica realidad nacional soberana. El riesgo es seguir evidenciando que los actores políticos son la muestra de nuestras debilidades y continuidades autoritarias. Cuando esto rebase a la mera emisión de culpas ajenas e intercambios de injurias, y cuando ello indique la ausencia total de ideas y propuestas, entonces sí que deberemos preocuparnos, porque estaremos ante la presencia del Estado fallido.

Por desgracia, el reciente proceso electoral de 2009 se ha decantando en una serie de situaciones poco propicias: abstención / anulación del voto, recriminaciones colectivas en materia de inseguridad, nulo debate e imposibilidad de encaminar una agenda inicial de acuerdos para que pueda desarrollarse durante la LXI legislatura. Tenemos ante sí tres años de inmovilismo e inanición política, o bien captar el mensaje de hartazgo emitido por la ciudadanía para así comenzar a buscar los espacios y los diálogos que se necesitan con notoria urgencia. •

#### Notas

<sup>1</sup> Muñoz Ledo, Porfirio (coord.): *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: Conclusiones y propuestas*. México, UNAM, 2001, 294 pp.

<sup>2</sup> Carbonell, Miguel; Concha Cantú, Hugo; Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego (coords.) *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. México, UNAM-IHJ, 2002. 270 pp.

<sup>3</sup> Poder Legislativo. “Decreto por el que se expide la Ley para la Reforma del Estado”, México, Diario Oficial de la Federación. 13 abril de 2007. (Puede consultarse en la página del Diario en [www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx))

<sup>4</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx). Sitio de la Comisión Ejecutiva para la reforma del Estado.

<sup>5</sup> Córdova, Arnaldo: “La reforma del Estado. (El Ejecutivo y el Legislativo)” (publicado en 6 partes), México, diario Uno más Uno, 13-18 junio de 1990.

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN es profesor-investigador en el Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa y director asociado de la revista *Casa del Tiempo*. Email: [alar@xanum.uam.mx](mailto:alar@xanum.uam.mx).