

Reforma del Estado y calidad de la democracia en México.

Helena Varela Guiñot.

Cita:

Helena Varela Guiñot (2007). *Reforma del Estado y calidad de la democracia en México. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1401>

REFORMA DEL ESTADO Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Dra. Helena Varela Guinot

- Introducción.
- La transición, consolidación y calidad de la democracia.
- La historia de la reforma del Estado en México; crónica de un proyecto frustrado.
- La iniciativa para la reforma del Estado 2007

INTRODUCCIÓN

El concepto de reforma del Estado ha sido un concepto que por su uso excesivo –llegando incluso al abuso- ha perdido parte de su significado. Dentro de lo que se entiende por reforma del Estado cabe todo, y no cabe nada. La ambigüedad y la polisemia del término han hecho posible que se refiera tanto a procesos que afectan al sistema político, como a aspectos de administración pública y del sector público. La reforma del Estado puede aludir a cambios políticos, pero también sociales y económicos. Es decir, cualquier redefinición de las reglas del juego, de las instituciones, o de las políticas que establecen la relación entre la sociedad y el Estado puede entenderse como reforma del Estado. En el discurso político se ha vuelto una constante, y no hay propuesta que se precie que no considere la reforma del Estado como uno de los objetivos fundamentales para la consolidación democrática. La reforma del Estado no tiene tinte partidista (aunque, como veremos, las propuestas pueden ser diferentes según los partidos políticos), y tampoco tiene renegados, por lo menos en su versión más genérica. Todos se han sumado al proyecto, aunque muchas veces no se tiene muy claro qué es lo que se pretende con él. La última manifestación de este fenómeno se dio con la aprobación de la ley para la reforma del Estado, en donde se establecen los mecanismos para abrir un diálogo en torno a lo que se consideran los temas fundamentales para el futuro de la democracia en México.

Sin embargo, más allá de los discursos políticos, es importante acotar el concepto de reforma del Estado y analizar hasta qué punto puede contribuir a la gobernabilidad del sistema político. Este ejercicio no se debe hacer desde la perspectiva del interés político, sino con una intención analítica, desde la ciencia política, aunque su resultado pueda tener un impacto directo sobre el ejercicio del poder. En la medida en que tengamos claro qué factores de la reforma del Estado pueden generar estabilidad y gobernabilidad, se puede conformar entonces la agenda política de los próximos años. Éste es el objetivo de este trabajo, en donde trataremos de analizar el concepto de reforma del Estado en relación a otras dos categorías analíticas específicas: la de la consolidación democrática, y la de la calidad de la democracia. A partir de esta conceptualización, analizaremos los avances que se han dado en materia de reforma del Estado, así como las materias pendientes. Por

último, se hará una referencia a la citada ley de la reforma del Estado, abordando el tema del alcance de la misma.

LA TRANSICIÓN, CONSOLIDACIÓN Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La transición a la democracia en México se ha caracterizado por ser un proceso lento y errático. Las mismas características del régimen autoritario (de partido hegemónico) marcaron la forma en que se iba a dar el proceso de cambio político. Un elemento fundamental es que no existe un momento claro de ruptura, sino que más bien, el régimen parecía ir transformándose mediante medidas de liberalización, que se iban adaptando a las sucesivas crisis, a las presiones de la sociedad, y de la oposición política. Ello implicó que en determinados momentos la democratización pareciera llevar un ritmo relativamente acelerado, mientras que en otros momentos se producían regresiones hacia el autoritarismo. Por otro lado, el hecho de que la permanencia del PRI durante tantos años se haya basado, entre otras cosas, en la existencia de reglas del juego no equitativas, que permitieron elecciones fraudulentas que garantizaban la victoria del partido, hizo que la misma oposición centrara sus esfuerzos para el cambio en la negociación de la reglas del juego de acceso al poder, de forma que se permitiera una competencia en igualdad de condiciones.

De esta manera, la mayor parte de las reformas que se produjeron y que marcaron las características y el ritmo de la transición democrática fueron cambios en las reglas electorales: la creación del Instituto Federal Electoral, establecimiento de mecanismos para evitar el fraude (nuevo padrón electoral, credencialización, programa de Resultados Electorales Preliminares, observadores electorales), regulación del financiamiento de los partidos políticos así como de gastos de campañas electorales, regulación del acceso de los partidos a los medios de comunicación y la creación del Tribunal Federal Electoral. Estas medidas cambiaron sustancialmente las reglas que regulaban quién y cómo accedía al poder político, lo cual se tradujo, de forma patente, en la elección del 2000, cuando un candidato de la oposición gana las elecciones presidenciales. La alternancia culminaba este proceso de transformación, al sacar de Los Pinos, después de 71 años, al Partido Revolucionario Institucional.

La victoria de Vicente Fox supuso para muchos analistas el final de la etapa de transición democrática. Si el autoritarismo mexicano se había basado, entre otras cosas, en la existencia de una reglas formales e informales que impedían el acceso al poder de cualquier otro partido que no fuera el PRI, el hecho de poner fin a dichas reglas significaba

entonces poner fin a la etapa autoritaria y dar inicio a una nueva era, con nuevas reglas de juego que conformaban un nuevo régimen político, la democracia; la siguiente fase, se tenía que centrar el lograr la consolidación del cambio. Se trataría de fijar y asumir (tanto desde las elites políticas como desde la sociedad civil) las nuevas reglas y las nuevas instituciones, de forma que los procesos de toma de decisiones y de solución de conflictos quedaran regulados por dichas normas.

No obstante, muy pronto se puso de manifiesto que la transición democrática había resultado insuficiente, al centrarse exclusivamente en la materia electoral. Si bien se dieron pasos importantes en lo que se refiere al acceso al poder, en el ejercicio del mismo seguían vigentes las viejas reglas. Lo que es peor, este ejercicio del poder se guiaba más por reglas informales que por reglas formales, de tal manera que en este rubro las transformaciones se hacían prácticamente imperceptibles. Si uno analiza el sexenio de Fox, son pocos los cambios que tienen que ver con la parte del ejercicio del poder: las dos que me parecen más significativas, con todo y las críticas que han recibido, son la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) y la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera (2003). Fuera de ellas, el sexenio de Fox dejó un saldo bastante deficitario.

No es objeto de este espacio el discutir las razones por las que no se llegaron a más acuerdos, razones relacionadas con el diseño institucional y la falta de incentivos para la negociación. Lo que nos interesa es subrayar el impacto que tuvo el hecho de que no lograra avanzarse sustancialmente en materia del ejercicio del poder. Este impacto me interesa analizarlo especialmente desde la perspectiva de la percepción de la ciudadanía y su incidencia sobre la gobernabilidad.

Un análisis de las encuestas de opinión durante el sexenio de Fox pone de manifiesto un malestar generalizado con respecto al régimen político y una insatisfacción con respecto al funcionamiento de la democracia. Así, si bien en el sexenio de Fox ha disminuido el porcentaje de personas que prefieren un gobierno autoritario, también entre el 2002 y el 2003 se redujo el porcentaje de personas que declararon que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno (en el 2003 sólo el 53% se manifestó a favor de esta frase). En cambio, ha tendido a aumentar el porcentaje de personas que se manifiestan indiferentes ante el hecho de que el gobierno sea democrático o autoritario. Es decir, la sociedad no está percibiendo las ventajas de un sistema democrático, y una de las razones principales para verlo así es porque no está percibiendo que los nuevos cambios hayan traído consigo ni siquiera la posibilidad de una respuesta a sus demandas y de una solución de sus problemas. Es decir, el hecho de contar los votos no ha incidido en su bienestar,

dado que a la hora de tomar las decisiones que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos, dichas decisiones se siguen tomando con los mismos criterios y de la misma manera que se hacía durante el régimen autoritario.

Las consecuencias para la gobernabilidad democrática son cruciales. Una sociedad que no percibe las bondades de un sistema político es una sociedad que, en el momento en que surja una alternativa a dicho sistema, va a apoyarla, haciendo caso omiso de la frase de que “la democracia es el mejor régimen posible”. El continente latinoamericano está plagado de este tipo de situaciones, y no hay ninguna razón para pensar que México podría escapar a ella. Solo mediante una profundización del cambio político, que impactara también en el ejercicio del poder y que se reflejara en la vida cotidiana de la ciudadanía, podría modificar este panorama.

Es por este motivo que la cuestión de la reforma del Estado se vuelve tan crucial. Precisamente, si entendemos la reforma del Estado como el conjunto de transformaciones que modifican las reglas y las instituciones en el ejercicio del poder y en la relación de los grupos sociales con el Estado (como poder y como aparato), entonces adquiere sentido el concepto en su relación con la consolidación democrática. Porque, siguiendo a Aziz Nassif, mediante este reacomodo se buscan las condiciones de gobernabilidad, además de readecuar el desarrollo económico a las condiciones económicas prevalencientes. Nuestro punto de partida para analizar el concepto de reforma del Estado será atender a los cambios que afectan directamente a las reglas que regulan el ejercicio del poder.

Ahora bien, este concepto también puede ponerse en relación con lo que se conoce como calidad de la democracia, si al proceso de transformación le añadimos un objetivo, que tiene que ver con el objetivo mismo de la democracia: lograr el “ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino).

La reforma del Estado, en la medida en que logre profundizar en los cambios institucionales (que afectan al ejercicio del poder y al proceso de toma de decisiones) con miras a avanzar en materia de libertad e igualdad, contribuirá a lograr una democracia con más calidad, además de generar el clima de gobernabilidad tan necesario en el ámbito latinoamericano. Por este motivo, el tema de la reforma del Estado tiene una relevancia que va más allá del uso (y abuso) que hace la clase política de él, y que incide en la estabilidad de nuestro sistema político. Se trata de introducir las reformas institucionales que den lugar a un régimen más eficaz, y por tanto la ciudadanía otorgue una mayor legitimidad al mismo.

Otra cosa es cómo lograr dicha reforma. Más adelante discutiremos la cuestión de si es posible una sola reforma de golpe, o se tiene que ir de manera gradual.

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: CRÓNICA DE UN PROYECTO FRUSTRADO

El caso de la reforma del Estado en México es la crónica de una frustración, pues probablemente no exista en la historia de México un proyecto que haya sido asumido de forma tan unánime y que, al mismo tiempo, haya sido tan poco puesto en práctica. Efectivamente, si realizáramos un análisis del discurso político, la cuestión de la reforma del Estado conformaría un capítulo especial, por ser un concepto utilizado a lo largo de tanto tiempo, y, como mencionamos anteriormente, sin un color político específico. Sin embargo, insisto, no se ha visto reflejado apenas en proyectos concretos. Hablar de la reforma del Estado en México nos sitúa en un escenario parecido al de la obra de teatro “Esperando a Godot” en donde una serie de personajes hablan y hablan mientras esperan al personaje Godot, y, en el colmo del absurdo, éste nunca aparece. Al igual que lo llevamos manteniendo a lo largo de este artículo, el problema radica en las consecuencias que puede ocasionar el hecho de desesperarse por tanto esperar, sin obtener resultados.

Y es que esta espera se basa en un proceso mental muy peculiar, que consiste en mitificar el concepto de “reforma del Estado”, hasta el punto de convertirlo en una especie de llave mágica que abriría las puertas del paraíso: con reforma del Estado, se logrará que nuestra democracia funcione, la ciudadanía se sentirá identificada con ella, y se logrará el tan deseado clima de gobernabilidad. Sin reforma del Estado, tendremos más de lo mismo: insatisfacción y desafección.

Por supuesto, podríamos estar de acuerdo que ésta es una visión absolutamente maniquea de la realidad política, y además de maniquea, poco realista. En la política, no existen soluciones mágicas ni universales. Eso es un hecho. Pretender simplificar la realidad hasta el punto de pensar que un solo proceso arreglará todos los males del país, es una garantía de que no se podrá avanzar en materia de gobernabilidad.

Pero si superamos esa visión maniquea y hacemos un análisis de qué avances se han dado, y en qué aspectos pudieran lograrse acuerdos, entonces estaremos en condiciones de dibujar posibles escenarios de la gobernabilidad en nuestro país. Esta tarea es primordial, y es la que vamos a desarrollar a continuación.

Quizá uno de los grandes defectos con respecto al tema de la reforma del Estado ha sido esperar un tipo de cambio profundo e integral. Esta forma de cambiar el régimen político

es absolutamente incongruente con el modo en que se ha dado el mismo proceso de democratización en México. Como mencionamos anteriormente, no ha habido un cambio radical, ni siquiera un momento de ruptura claramente establecido e identificable para todos. Por el contrario, el origen de la transición democrática puede ubicarse en diferentes momentos, según el aspecto del proceso en que nos estemos fijando (1968 si atendemos al movimiento de oposición desde la sociedad; 1977 si nos fijamos en la liberalización del régimen vía reforma política; 1986-88 si el punto de quiebre se considera la ruptura del partido gobernante; 1996, por lo que a las reglas electorales que permitieron la alternancia, o incluso, 2000, por se el momento mismo de la alternancia). Así, el proceso de transición se ha caracterizado por tener avances y retrocesos, puesto que ha sido un proceso que se ha dado desde el interior mismo de las elites autoritarias, y sin que éstas llegaran realmente a perder el control de la situación. Por este motivo, no es lógico pensar que si la mecánica del cambio ha sido gradual (y hasta con direcciones contrapuestas en determinados momentos), una vez lograda la alternancia, dicha mecánica iba a cambiar. De hecho, las elites autoritarias han seguido formando parte del régimen político, y en cada uno de los intentos de reforma nos seguimos encontrando corrientes muy dispares, que dificultan aún más los procesos de cambio político y la posibilidad de llegar a acuerdos. De hecho, aun cuando todos los actores puedan coincidir en la necesidad de llevar a cabo una reforma del Estado, a la hora de traducirlo en medidas concretas, comienza a surgir la disparidad de opiniones y de propuestas. La reforma del Estado como proyecto genérico no tiene tinte partidista; como idea aterrizada en medidas específicas es cuando sí se observan diferencias entre los partidos políticos. De las propuestas planteadas por cada uno de ellos, y de las posibilidades de éxito de aterrizirlas en cambios concretos, dependerán las expectativas de escenarios de gobernabilidad o ingobernabilidad.

Para evaluar estas expectativas, lo primero que conviene hacer es establecer los avances habidos en materia de reforma del Estado, tal y como la hemos definido anteriormente (rediseño institucional que afecta al ejercicio del poder con miras a lograr una profundización en materia de libertades e igualdad de los ciudadanos). Como mencionaba anteriormente, en principio los resultados son algo frustrantes: al igual que nuestra propia transición, se trata de un proceso errático, con avances, pero también con retrocesos (la llamada “ley Televisa” es un claro ejemplo de retroceso en materia de democratización).

Por supuesto, ha habido reformas específicas que sí han afectado a las instituciones del Estado: la reforma política de Reyes Heróles, las reformas constitucionales de Salinas o la

reforma judicial de Zedillo son algunos ejemplos de cambios ocurridos en la historia reciente de México.

Sin embargo, cuando más se esperaron dichas reformas (por lo que podían implicar de cambio en el ejercicio del poder político), es cuando más brillaron por su ausencia. Lograda la alternancia, se requería de una transformación profunda del régimen, para que la sociedad mexicana realmente percibiera las bondades de la vida en democracia.

De hecho, en el aniversario de la Constitución durante el primer año del mandato del presidente Fox, éste anunció una reforma profunda de la Constitución. Lo ocurrido después de este anuncio es una muestra de lo que ha sido una constante durante todo el sexenio: durante varios días se genera un gran revuelo y debates intensos, pero no entre los actores, sino utilizando los medios de comunicación como vehículo de transmisión de opiniones. Tras una oleada de declaraciones en todos los sentidos (los de a favor y los de en contra) entonces la pasión inicial se va apagando, y finalmente no ocurre nada. De hecho, ni siquiera llega a haber una discusión seria y profunda sobre las repercusiones de cada una de las reformas que se pudo haber planteado. Eso fue la tónica general del sexenio. Al final, los resultados fueron escasos, y el régimen siguió dando muestras evidentes de no ser capaz de dar respuesta a las demandas de la sociedad.

LA INICIATIVA PARA LA REFORMA DEL ESTADO 2007

La LX Legislatura del Congreso de la Unión atrajo la atención de medios de comunicación y analistas a raíz de la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado, presentada inicialmente en el Senado por el priista Manlio Fabio Beltrones, con un objetivo señalado en su artículo primero: “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano”.¹ De esta manera, una vez más se colocaba en el centro de atención y en la agenda de analistas y políticos, el tan manido tema de la reforma del Estado, como parte del proceso de cambio político.

La gran duda es si esta ley en realidad va a marcar un cambio sustantivo con respecto a lo que había venido ocurriendo hasta entonces, incluida la creación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo. Dicha comisión logró uno que otro titular de periódico, uno que otro evento multitudinario, en donde se congregaban los actores más importantes de la vida política, social y económica, pero no lograba concretarse en ninguna reforma específica.

¹ Ley para la Reforma del Estado, 13 de abril de 2007.

Desde mi punto de vista, la gran diferencia que se ha presentado en este sexenio, no tiene que ver tanto con los contenidos de la reforma (en la presente ley se acotan a cinco temas torales: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial; y garantías sociales), sino con el reconocimiento de las limitaciones presentadas hasta ahora para aprobar las reformas. La iniciativa de ley pone en evidencia que la clase política, finalmente, ha identificado el origen del problema que explica los escasos avances en materia de democratización, y que tiene que ver con la falta de incentivos para la negociación. La misma iniciativa se justificaba con la siguiente argumentación: “recientemente, la falta de acuerdos ha permitido que prevalezcan las diferencias sobre las coincidencias, pero no sólo esto, sino también la carencia de mecanismos apropiados para dialogar y convenir sin perder en el camino de identidad y propósitos de cada uno de los grupos políticos que han pretendido asumir la representación de la sociedad”. Y es por este motivo que los partidos políticos aprueban una ley que establece un mecanismo para dialogar y tratar de llegar a acuerdos.

No obstante, nada en la ley garantiza que el resultado final vaya a ser las tan esperadas reformas que completarían el proceso de democratización e incidirían sobre el ejercicio mismo del poder político. Es un avance que se busquen los espacios de encuentro, pero lo que es un hecho es que, sin la voluntad política, dichos espacios serán tan reducidos, que no permitirán grandes avances en la materia. Y es aquí donde se requiere hacer un llamado a la clase política, para que supere la visión cortoplacista, y a partir de un proyecto de nación, y con la suficiente voluntad, logre superar los obstáculos institucionales. Hay que aterrizar los debates en medidas concretas.

¿Cuáles son los cambios más importantes que se proponen, y de qué manera podrían incidir en la gobernabilidad democrática? Aquí nos limitaremos a mencionar los aspectos más relevantes de los cinco grandes temas propuestos en la ley:

- Régimen de Estado y de gobierno. La discusión en este caso ronda en torno al rediseño institucional de forma que se generen más incentivos para cooperar entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Se trata del debate entre presidencialismo y parlamentarismo, aunque se tiende a ofrecer soluciones intermedias, como la del gobierno de gabinete. Por supuesto que en este caso no hay soluciones mágicas, y que, como planteaba Nohlen, el contexto es una variable fundamental a la hora de decidir qué sistema de gobierno se desea. Pero, en cualquier caso, la ley para la Reforma del Estado es una excelente oportunidad de poner sobre la mesa algunos

temas de discusión, cuyas propuestas pretenden facilitar los procesos de toma de decisiones.

- Democracia y sistema electoral. En este caso, si bien los aspectos electorales son los que más se ha avanzado, quedan todavía muchas materias pendientes que es necesario abordar: cabe destacar la regulación de precampañas, así como la cuestión de fiscalización y gastos de los partidos políticos. Ello permitiría evitar situaciones de confrontación como las que se vivieron el pasado año después del proceso electoral.
- Federalismo. El tema del federalismo es fundamental para fortalecer nuestra democracia. El problema del federalismo en México está muy relacionado con el papel del Estado y con los recursos económicos disponibles. Lo que permite el federalismo es el pleno desarrollo de todas las regiones, logrando mayores condiciones de equidad, y por tanto un fortalecimiento de nuestra democracia.
- Reforma del sistema judicial. El poder judicial ha sido quizá el poder más olvidado en los análisis de la transición a la democracia en México. Se ha prestado mucha atención al poder ejecutivo y al legislativo (y a la relación entre ambos) pero hemos tendido a olvidar que el fiel de la balanza es el poder judicial. Sin un poder judicial fuerte y autónomo es imposible pensar en un Estado de derecho. Sin un poder judicial con reglas democráticas es imposible pensar en la garantía de los derechos fundamentales, o lo que es lo mismo, no se puede concebir un régimen democrático. De ahí la importancia de reformar este poder.
- Garantías sociales. Este es quizá el tema básico para pensar en la gobernabilidad en el ámbito latinoamericano. Las grandes desigualdades sociales y la aplicación de las políticas neoliberales dejaron a las sociedades latinoamericanas partidas en dos, con el agravante de que no hay condiciones para disminuir dichas desigualdades. En ese sentido, se hace urgente un replanteamiento del papel y las atribuciones del Estado, de manera que se puedan cumplir un mínimo de las garantías sociales. Esa ha de ser la clave de la reforma del Estado, porque esa es la pieza fundamental para lograr un clima de gobernabilidad. Sin un mínimo de garantías sociales, los riesgos de que se reviertan los procesos democráticos, son altísimos.

Estos son algunos de los temas que se plantean para la discusión, y que si tienen efectos concretos (reformas específicas) van a afectar al proceso de toma de decisiones, y, por tanto, al funcionamiento de nuestra democracia. Es importante que se superen la etapa de

los discursos y la declaración de intenciones. Es crucial que modifiquemos las reglas del juego, de forma que la ciudadanía perciba cambios reales en sus condiciones de vida. Solo así, se podrá generar un clima de gobernabilidad, además de la confianza en la sociedad. De lo contrario, se corre el riesgo de que, como en la obra de teatro, “Esperando a Godot” sigamos hablando del mismo tema, pero nunca llegue a concretarse realmente. El peligro que puede ocasionar semejante frustración sería muy grave para la estabilidad del sistema político mexicano.