

# Una aproximación a la agenda para la reforma del Estado que viene: La tercera reforma como su eje.\*

Rolando Cordera Campos

LOS TREINTA AÑOS QUE SE FIJAN como la base de nuestra reflexión, 1977-2007, han sido articulados por el tema de la representación política. Con esto quiero decir que la cuestión principal de la política de la transición a la democracia en México fue la de dar paso a -o construir- nuevas maneras para que los ciudadanos mexicanos se representaran en los órganos del Estado. Este fue el gran reto y hay que decir de entrada que fue enfrentado con relativo éxito. Hoy nos quejamos de lo logrado, pero la verdad es que si volteamos a 1977, que es nuestra referencia de partida para esta reflexión, veremos que en términos de la representación política el avance ha sido notable,

Reto a cualquiera de mi edad -o cercana a ella-, a que me diga si en 1977 se hubiera imaginado que hoy estaríamos atribulados por lo que por un lado es ridículo y grotesco, pero por otro lado muy significativo, como es el tema de si el presidente de la República va o no a rendir su informe ante el Congreso de la Unión en pleno el 1 de septiembre. Cualquiera que nos hubiera dicho hace treinta años que se tendría un problema de esa naturaleza hubiera sido calificado de loco o de excéntrico, pero hoy estamos en eso.

Puede parecer la locura, pero si somos cuidadosos en el análisis tendremos que admitir que eso es también la expresión de cambios políticos enormes, entre otros, el cambio en el tamaño y la composición de la representación política del pueblo mexicano en los órganos del Estado. Una cosa es el número de legisladores y otra su composición.

Y si alguien nos hace el favor de rastrear las biografías de nuestros representantes ante el Congreso de la Unión nos dará un caleidoscopio sociológico extraordinario, para bien y para mal. Si de algo podemos estar seguros es de que esta representación nos introduce al cuadro complicadísimo, demográfico, social y geográfico, de la sociedad mexicana actual. Lo que predomina es la complejidad de la política y de la representación que emana del cambio político realizado en la perspectiva de un sistema político plural y cruzado por la diversidad de todo calibre.

El fresco que nos da la representación política, en las caras, las edades, la vestimenta, los usos y los abusos lingüísticos en el Congreso, desde 1977 para acá, recoge también una representación del cambio social mexicano que, como todo cambio, tiene rasgos buenos y malos.

Yendo al extremo, podría decirse igualmente que se trata de treinta años en los que en forma paulatina primero, y luego aceleradamente, se pierde -para decirlo un tanto en abstracto- el sentido de la interdependencia entre los mexicanos. Así, se deterioran los mecanismos (autoritarios en lo fundamental, que tenía nuestra sociedad para auspiciar, incitar o imponer decisiones, en materia de cooperación entre las fuerzas sociales, los grupos económicos, los individuos y las comunidades.

Si se tuviera que plantear esta compleja evolución política de una manera muy esquemática, extrema, habría que decir que fueron treinta años de aumento en la representación y de pérdida en la cooperación. Esto revela aspectos del proceso que la *nueva* politología surgida del cambio político suele perder de vista: que también ha habido cambios en la estructura del poder, un elemento que con

\* Ésta es una versión revisada de la intervención que se realizó en la mesa sobre reforma del Estado organizada por el INEHRM, celebrada el pasado mes de agosto de 2007)

frecuencia se soslaya en la evaluación de la mudanza política actual. A la luz de los conflictos que rodean y condicionan la evolución del gobierno y del Estado en estos tiempos, el choque en torno a la legitimidad del Ejecutivo y los dilemas que encara la gobernabilidad de la democracia en nuestros días, parece imprescindible incorporar al análisis de estos treinta años esta dimensión del poder, para aprehender la magnitud de lo hecho y la forma en que se hizo. Esto, desde luego es indispensable si además se pretende reformar el sistema político y el propio Estado que resultaron de dicho cambio.

No obstante que hubo momentos dramáticos y traumáticos, se puede proponer que la transición mexicana se hizo sin violencia o con la violencia mínima, sobre todo si la comparamos con experiencias similares del cambio político contemporáneo. Sin embargo, vale la pena insistir, por lo menos para la agenda futura de la investigación sobre nuestras mudanzas políticas, que debajo de estos movimientos y relevos de las maneras de hacer la política hay importantes deslizamientos en la estructura del poder, que están muy relacionados con los procesos políticos de largo plazo, de deterioro del sistema político autoritario; así como con los procesos de mediano y largo plazo que tienen que ver con el cambio económico

Por otro lado, vale la pena añadir que en lugar de una estrategia de largo plazo para la reforma, lo que parece haber prevalecido es el despliegue, un tanto arrogante, en el Estado y sus cúpulas, de una gran habilidad y de un enorme sentido de la oportunidad, que pudieron encontrar cauce en el uso y abuso de lo que solemos llamar el “constituyente permanente”. Llegó a pensarse, en realidad aún se piensa, que con base en este triángulo: habilidad, oportunidad y constituyente permanente, podía reproducirse sin fin la estructura de mando del Estado que nos heredó la Revolución mexicana, la del presidencialismo autoritario. Viene a cuento aquí una de las muchas frases célebres de Don Jesús Reyes Heróles. “Lo que resiste apoya” –decía Reyes Heróles- para tranquilizar a sus propios correligionarios, quienes estaban muy enojados de que se estuviera abriendo paso a la participación de la izquierda; antes, Reyes Heróles había advertido sobre la necesidad de tener cuidado con “el México bronco”, darle cauce y, si se quiere verlo así, institucionalizarlo.

En esto nos metimos durante estos treinta años y ahora debemos constatar que aquella reforma electoral inicial - que muchos veíamos como minimalista- abrió la puerta a lo que Arnaldo Córdova alguna vez calificó de “revolución

política”. En más de un sentido así fue: una revolución política que arrojó como primeros resultados la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados en 1997; ese año también la pérdida del gobierno de la capital a manos de Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD y, en 2000, la pérdida de la presidencia de la república ante de la derecha, y la repetición en 2006 de esta pérdida a un costo muy elevado para el sistema y la gobernabilidad.

En estas estamos. Sin embargo, y forzando los términos de la discusión para terminar con el punto- diría que lo que hoy tenemos enfrente es la necesidad de cambios importantes en las relaciones entre los órganos del Estado. Esta sería la reforma del Estado que nos falta porque no se hizo o no se quiso hacer al calor de la alternancia o de su preparación durante el gobierno del presidente Zedillo. Recuerdo que a Don Jesús Reyes Heróles –con quien pude hablar muy pocas veces- le gustaba mucho la idea de la reforma como un proceso; pero no sé si al mismo tiempo pensaba que podría ser un proceso espontáneo de tipo “económico”, porque él de repente coqueteaba con las malas ideas de la economía y era bastante liberal, no como los pensadores que estudió, sino neoliberal en economía y quizás pensó que abriendo el mercado político con la representación, poco a poco se irían acomodando las piezas de la nueva arquitectura constitucional y no resultó así.

Hoy tenemos un enorme déficit en cuanto a normar las relaciones entre los órganos del Estado y quizás una de las expresiones de estos déficits es la sobrecarga que le estamos infringiendo a la Suprema Corte, dado que nuestros otros dos poderes, el ejecutivo y el legislativo no pueden resolver problemas casi elementales de funcionamiento del Estado. Así, todo se lo cargamos a la Suprema Corte, con ministros y ministras al borde de un ataque de nervios, que no saben lo que les va a llegar al día siguiente: deliberan sobre el aborto y de lo que se presente a la semana siguiente, escudan las ofensivas de los oligopolios mediáticos, buscan entender el significado preciso de su autonomía. .

Esto quizás sea la expresión más clara de que tenemos un problema de “déficit institucional” para organizar las relaciones en el interior del Estado; si esto es cierto, entonces el Estado no funciona bien y el resto de los mortales -de los ciudadanos como nos llamamos ahora-, lo resentimos y protestamos, y comenzamos a tirar obuses sobre el Estado, que ahora se identifica como “la clase política”. En medio de nuestras confusiones del cambio, la clase política se vuelve chivo expiatorio y para algunos llega el momento de su cambio radical. (Afortunadamente, no hemos llegado al

nivel argentino del “que se vayan todos”, pero la tentación está latente).

Repitiendo: en el curso de esos treinta años, mal y bien, hicimos una reforma política que amplió la representación y modificó los términos políticos de constitución de esa representación y dejó atrás los términos de la cooperación social en clave autoritaria. Se hizo así una reforma política del Estado y, quizás más radicalmente, una reforma económica del Estado, que cambió los términos de relación del Estado -y particularmente del ejecutivo, aunque no sólo de este poder- con las fuerzas económico-sociales y con el exterior, una economía mundial en trance de una nueva globalización: además de la apertura comercial, el TLC, la privatización de las empresas públicas, la reforma del artículo 27 en materia agraria y no sólo agraria, una omisión sospechosa por sistemática, al renunciar a ejercer lo que es obligatorio para el Estado, como lo es tutelar los derechos laborales. En este último aspecto no se reformó nada, fue el mercado libre el que dispuso de los derechos laborales consagrados y simplemente el gobierno hizo mutis, hasta llegar a los extremos que vivimos hoy de abuso sistemático de poder de algunas empresas y de mantenimiento de la omisión por parte del gobierno y de sus áreas responsables.

Al intentar una suma para su actualización respectiva, puede decirse que la reforma política es hoy del todo insuficiente para encauzar el conflicto y que puede ser, incluso, gravosa para el sistema que prohió. Igualmente, puede proponerse que la reforma económica no rindió los frutos que se esperaban de ella y que la justificaron ante la sociedad, porque la economía no ha crecido, hay muy mal empleo, el salario está relativamente estancado y hay enormes cuotas de pobreza y las mismas cuotas de desigualdad que caracterizan a esta república desde que lo es.

Habría que pensar entonces, sin menoscabo de todo el esfuerzo jurídico, constitucional e institucional en que está empeñado el Congreso y sus órganos auxiliares, en que aparte de mejorar lo que hicimos hay que hacer lo que no hemos hecho: es decir, hacer la reforma social del Estado, convirtiendo al Estado en una entidad socialmente responsable, no sólo “programáticamente” responsable, sino inequívocamente responsable de obligaciones precisas, de cumplir y asegurar derechos en materia de seguridad social, salud y otros relacionados que están en la Constitución, pero que no encuentran posibilidad de cumplimiento y mucho menos de ser exigibles por el ciudadano de a pié por la vía de los órganos jurisdiccionales, porque su cumplimiento al

final depende de la suerte que se tenga en el presupuesto y de la buena voluntad del gobernante en turno.

A todo esto le llamo reforma social del Estado y el Congreso de la Unión ha denominado el capítulo de las garantías sociales para la reforma del Estado. Una reforma de esta naturaleza debería llevarnos a ver al Estado de otra manera, tanto desde el punto de vista institucional y organizativo del trabajo público, como desde el punto de vista jurídico y económico, Esto implica, entre otras cosas, modificar los términos de la ecuación fiscal. No vamos a crear impuestos para ver en qué gastamos, sino al revés: comprometernos a gastar en el bienestar social, y en función de eso revisar la pauta financiera del Estado. No para pagar o no pagar Pidiregas y otros adeudos similares, sino para cumplir con algo que no se ha cumplido, o se ha cumplido en forma muy insatisfactoria y nunca de manera sistemática; lo que Reyes Heróles bautizó -o por lo menos le hizo muy buena propaganda- como los derechos sociales del pueblo mexicano.

Deberíamos pensar en esta tercera reforma sin menoscabo de las “reformas a las reformas” que hay que hacer en lo político y lo económico. Me atrevería a decir que esta reforma social, basada en el establecimiento de compromisos y obligaciones precisas en materia de bienestar, protección y previsión sociales, podría servir como acicate para demostrar la necesidad de actualizar la reforma económica y, probablemente, como palanca para mejorar los resultados que se han obtenido en la reforma política en el plano de la representación y del actuar de los partidos políticos.

Reformar las reformas económica y política desde el mirador de las garantías y derechos sociales, podría constituir una vía bastante robusta para participar con un mínimo de solidez en los procesos inciertos pero inevitables de la globalización.

En síntesis, pienso que la ecuación reformista y globalizadora debe ponerse al revés: hay que estar bien adentro, para relacionarnos con mínimo éxito afuera. Hasta ahora, hemos sacrificado mucho de lo de *adentro* para estar bien *afuera* y el resultado no es satisfactorio. Por ello, conviene recuperar los elementos esenciales –algunos aquí mencionados sólo de manera general- que pueden configurar una agenda integral para renovar y reorientar al Estado mexicano. •

ROLANDO CORDERA CAMPOS es economista y profesor titular emérito de la Facultad de Economía de la UNAM. Actualmente es miembro de la Comisión Ejecutiva para la Negociación de Acuerdos para la Reforma del Estado en el Congreso de la Unión. Correo electrónico: cordera@servidor.unam.mx.