

# La reforma del Estado

## USOS Y DESUSOS DE UN VIEJO MITO

### ■ Alberto J. Olvera

*La crisis política que experimentamos es de tal magnitud que son necesarias acciones urgentes para romper el ciclo destructivo en que nos encontramos inmersos.*

*La necesidad de una reforma a fondo de las instituciones es hoy aceptada por todos los actores políticos, económicos y sociales. Sin embargo, nada garantiza el éxito del nuevo ciclo de voluntades reformistas.*

**Alberto Olvera:** investigador titular del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la UNAM.

Doctor en Sociología por la New School for Social Research, New York. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia. Premio al Decano 2007. Especialista en estudios sobre la sociedad civil, la participación ciudadana y la innovación democrática en México y América Latina. Sus más recientes publicaciones son: con Ernesto Isunza (eds.): *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil*. M. A. Porrúa-CIESAS-UNAM, 2006; y con Evelina Dagnino y Aldo Pantichii: *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. FCE-CIESAS-UNAM, 2006.

Nuestro país vive una situación cercana a una crisis política general. De un lado, los partidos políticos parecen incapaces de crear un mínimo clima de cooperación, dadas las condiciones de lucha electoral permanente a que se ven sometidos y la patente crisis de liderazgo que viven todos ellos. De otro, el ascenso de la imparable violencia asociada al narcotráfico pone de manifiesto la debilidad del Estado y la fuerza de los poderes fácticos en todo el territorio nacional. Estos hechos, entre tantas otras manifestaciones de aguda conflictividad política, nos demuestran que la transición democrática que pensábamos concluida es en realidad frágil e inacabada, y que la democracia no puede consolidarse sin que medie una profunda reforma del Estado, esto es, una transformación jurídica e institucional de las rela-

ciones entre los ciudadanos y el gobierno, y entre las fuerzas del viejo régimen y los partidos que representaban la oposición política frente a él. El empate de fuerzas políticas que explica la parálisis actual ha conducido a que el proceso legislativo no aborde las reformas centrales que requiere la construcción de un régimen político fundado en un concepto más amplio de democracia. La ausencia de pacto de transición explica también la persistencia de un ambiente de confrontación. La reconstrucción del vínculo entre legitimidad y legalidad lograda a través de la celebración de elecciones limpias se debilita cuando todos los actores políticos recurren a prácticas inmorales, ilegales y clientelares con tal de ampliar sus espacios de poder.

En este contexto destaca —por contraste— el notable acuerdo que alcanzaron todas las fracciones parlamentarias en las cámaras de diputados y senadores al aprobar una Ley para la Reforma del Estado, publicada en el *Diario Oficial* el pasado 13 de abril. La ley consiste en que el poder legislativo se obliga, en un plazo de un año, a discutir, generar consensos y aprobar los cambios legislativos necesarios para consolidar la democracia mexicana, en las áreas de “gobernabilidad democrática, régimen de gobierno, reformas electorales de tercera generación, federalismo, reforma del poder judicial y nuevas garantías sociales” (Art. 4). En el marco de esta ley se instaló el pasado 25 de abril la Comisión Ejecutiva de Negociación y Constitución de Acuerdos del Congreso de la Unión, formada por un grupo amplio de diputados y sena-

dores de todos los partidos, así como por un representante del poder ejecutivo y otro del poder judicial. Esta comisión organizará los debates y propiciará los acuerdos que deben conducir al cumplimiento efectivo de la antedicha ley.

Dada la enorme importancia que tiene esta iniciativa para el futuro político del país, es preciso ponderar objetivamente sus posibilidades de éxito. La crisis política que experimentamos es de tal magnitud que son necesarias acciones urgentes para romper el ciclo destructivo en que nos encontramos inmersos. La necesidad de una reforma a fondo de las instituciones es hoy aceptada por todos los actores políticos, económicos y sociales. Sin embargo, nada garantiza el éxito del nuevo ciclo de voluntades reformistas. Por el contrario, el riesgo de fracaso es muy grande, y el país no podrá asimilar una nueva frustración política sin pagar costos muy altos. Es preciso analizar este proceso con la mayor objetividad posible y señalar riesgos y posibilidades.

### Los antecedentes

En el gobierno del presidente Carlos Salinas (1988-1994) se empieza a hablar en México de una reforma del Estado en el sentido dominante en esa época en el discurso de las agencias multilaterales. La reforma del Estado, como fue postulada originalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, consistía básicamente en una reforma administrativa y gerencial, asociada a una nueva política económica de corte neoliberal, que debería de complementar las transformaciones políticas democráticas que ya se habían llevado a cabo en la mayor parte de los países de América Latina. El presidente Salinas impulsó, mediante un pacto con el PAN, el giro neoliberal en México, pero evitó cualquier avance en materia democrática.

La lucha por la democracia en México va modificando el uso de los términos y a partir de 1995 empieza a hablarse de la reforma del Estado en el sentido de las transformaciones políticas necesarias para llevar a cabo un cambio del régimen político. En el traumático inicio de gobierno del presidente Ernesto Zedillo en enero de 1995, el PRI, el PAN y el PRD firmaron un Compromiso para el Acuerdo Político Nacional, que debía conducir a la reforma política del Estado. Pero el pacto fue inmediatamente roto por el PRD, que demandaba al presidente la solución de un conflicto postelectoral en Tabasco, y por el PAN, que también se quejó, a mediados de dicho año, por un fraude electoral en Yucatán.

Así, la primera iniciativa de reforma del Estado, entendida ya como una reforma política, fracasó por



Nicolás Guzmán - Aguafuerte

la contaminación del proceso de acuerdo político nacional por los avatares de las elecciones locales. La ausencia de reglas e instituciones electorales aceptables para todos los partidos hizo que el proceso de reforma del Estado fuese boicoteado por los partidos de oposición.

A fines de 1995 volvió a tratarse de relanzar este proceso. Incluso se instaló una mesa de trabajo de la Cámara de Diputados sobre la reforma del Estado, que sin embargo, nunca logró realizar una labor relevante. El único acuerdo político trascendente durante el gobierno de Zedillo fue la fundacional reforma electoral de noviembre de 1996, que permitió que las elecciones federales de 1997 (y las subsiguientes) pudiesen transcurrir en un marco de relativa calma, no siendo este el caso de las elecciones estatales y municipales, que permanecen siendo muy conflictivas hasta la fecha.

Además de las iniciativas de la clase política, hubo también proyectos provenientes de la sociedad civil que retomaron la urgencia de un debate nacional sobre el futuro de la democracia. En 1997 hubo una gran iniciativa de numerosas organizaciones civiles que llevaron sus propias propuestas legislativas al Congreso de la Unión. El antecedente principal de este tipo de acciones fue la larga lucha pro democrática, encabezada por Alianza Cívica — una coalición de redes de organizaciones civiles — que desde 1994 planteó la urgencia de reformas electorales estructu-

La lucha por la democracia en México va modificando el uso de los términos y a partir de 1995 empieza a hablarse de la reforma del Estado en el sentido de las transformaciones políticas necesarias para llevar a cabo un cambio del régimen político.

Así, a diferencia de otros procesos de transición a la democracia, en México las fuerzas autoritarias conservan un notable poder en el campo de la política formal y un poder aún mayor en el campo social, ya que dentro del mundo sindical y campesino, las organizaciones corporativas históricas del PRI siguen siendo hegemónicas.

rales y la necesaria autonomía del Instituto Federal Electoral. Este movimiento social jugó un papel central en la consecución de la reforma electoral de 1996, cuyo principal efecto fue la creación de un IFE con un amplio margen de autonomía jurídica, institucional y política. Este salto en la transición democrática no podría entenderse sin el gigantesco movimiento social ciudadano por la democracia, que creció en el país desde 1988 en adelante.

En el año 2000 las cosas cambiaron radicalmente gracias a que el candidato del PAN, Vicente Fox, ganó las elecciones, lográndose así culminar un largo y penoso ciclo de transición política centrado exclusivamente en la arena electoral. La peculiar y limitada transición a la democracia en México se produjo como un proceso accidentado, prolongado y penoso, centrado en negociaciones electorales y en ausencia de un pacto político que abarcara otras esferas de la política pública y de la organización misma del Estado. En efecto, la particularidad de la transición mexicana es la ausencia de pacto entre las fuerzas contendientes y el hecho de que el proceso político quedó sujeto a la fuerza relativa de los partidos en el contexto de elecciones cada vez más competidas e inciertas.

Al momento del triunfo de Fox se vive una situación paradójica. Si bien el viejo régimen autoritario sufre una derrota estratégica al perder el control de la presidencia de la república, que era el eje articulador de todo el sistema, el PRI preserva sin embargo un poder extraordinario al ser el partido de oposición más importante en el congreso y controlar la gran mayoría de los gobiernos municipales y estatales del país. Así,

a diferencia de otros procesos de transición a la democracia, en México las fuerzas autoritarias conservan un notable poder en el campo de la política formal y un poder aún mayor en el campo social, ya que dentro del mundo sindical y campesino, las organizaciones corporativas históricas del PRI siguen siendo hegemónicas. Además, los acuerdos que el PRI tenía con los poderes llamados fácticos, léase banqueros, grandes empresarios, empresas trasnacionales, gobiernos extranjeros y parte de la delincuencia organizada, continuaban vigentes en ausencia de una transformación política más radical y dada la debilidad del nuevo grupo gobernante.

La transición a la democracia en México quedó así trunca, pues el proceso de destitución del régimen autoritario, es decir, la destrucción de los fundamentos del viejo régimen, fue incompleta, ya que si bien la presidencia fue ocupada por un personaje de oposición, el resto del aparato estatal continuó colonizado y controlado por el viejo PRI, que conservó un poder de veto sobre cualquier transformación jurídica o institucional que el nuevo gobierno pretendiera establecer. Por otro lado, el proceso de instauración de una nueva arquitectura democrática quedó suspendido en el tiempo, porque bajo el equilibrio de fuerzas derivado de la elección del 2000, el nuevo gobierno no era capaz de impulsar las transformaciones constitucionales y legales necesarias. Se experimenta entonces una transición inconclusa, parcial, en la medida que el régimen autoritario conserva enorme espacios de poder.

No obstante, en los meses previos a la ascensión de Vicente Fox a la presidencia, el tema de la reforma del Estado volvió a tomar centralidad. En cuanto se instaló la nueva legislatura, en septiembre del año 2000, se creó una mesa de los partidos para la reforma del Estado y asuntos de interés nacional, y en ese marco se creó en la Cámara de Diputados, el 6 de diciembre del 2000, una comisión especial para la reforma del Estado. Ésta comisión agendó una ambiciosa serie de debates, que incluían un conjunto posible de transformaciones constitucionales que ya el presidente Fox había planteado en el discurso del 5 de febrero del 2001, en el que llamó al país a crear una nueva Constitución. Así, en el inicio del gobierno del presidente Fox, había una asociación muy clara entre

N. G. - Aguafuerte



la reforma del Estado y la reforma de la constitución, entendiéndose que estos procesos no podían ir separados y que, para realmente transformar el régimen, era necesario no sólo hacer reformas circunstanciales a ciertas leyes, sino pensar en la transformación democrática de la Constitución misma. Al mismo tiempo, el 22 de noviembre de 2000, bajo el liderazgo de Porfirio Muñoz Ledo, se estableció el llamado Pacto de Chapultepec que, por fuera de las instancias formales del congreso, pretendía impulsar también un proceso de reforma del Estado. La Comisión para la Reforma del Estado, una instancia civil, elaboró una agenda de más de 100 temas, que fueron trabajados por más de 60 personalidades que incluían dirigentes partidistas, representantes de organizaciones civiles y una gran cantidad de académicos y especialistas. Esta vía paralela de impulso a una reforma del Estado tampoco logró prosperar, a pesar de que los conocimientos y las propuestas que en este marco se elaboraron sean, al día de hoy, una base fundamental para el nuevo ciclo de la reforma del Estado

A pesar de las dificultades políticas y de la parálisis legislativa que vivía el país a causa del empate de fuerzas en el congreso, todavía en octubre del 2001 los partidos políticos firmaron un Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, que trataba de llevar a cabo una agenda mínima de reforma del Estado. En noviembre de ese año, el diputado Felipe Calderón Hinojosa asumió el cargo de presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado del Congreso, que asumió el compromiso de reactivar los trabajos y desahogar los temas agendados. Poco después, en enero de 2002, el propio ejecutivo propuso un anteproyecto para la reforma del Estado, que en realidad, abarcaba apenas algunos aspectos jurídicos menores de la misma. En mayo del 2002, el senado instaló también su propia Comisión Especial para la Reforma del Estado, con representantes de todos los partidos.

Como es sabido, no se alcanzó ningún acuerdo significativo en esa legislatura, ya que en los momentos en que parecía que podían generarse consensos relevantes, las negociaciones se rompían por presiones electorales. La única gran excepción, que además tuvo una gran trascendencia, fue la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es el único elemento de una reforma del Estado democrática que logró concretarse en ese

La única gran excepción, que además tuvo una gran trascendencia, fue la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es el único elemento de una reforma del Estado democrática que logró concretarse en ese triste periodo de la historia política de nuestro país.



N. G. - Aguafuerte

triste periodo de la historia política de nuestro país. En la legislatura siguiente ya no volvió a hablarse de la reforma del Estado, vista la situación de que una vez más el PAN no logró obtener la mayoría en la Cámara de Diputados. En la LVIII legislatura (2003-2006), al igual que en la LIX (2000-2003), juntos el PRI y el PRD tenían una mayoría automática que bloqueaba cualquier posibilidad de acción unilateral panista.

Por su parte, los actores de la sociedad civil acompañaron el frustrado proceso que encabezaba Muñoz Ledo en el 2000, y años después, en 2004, un grupo importante de legisladores, académicos, intelectuales y activistas civiles formaron la llamada Asociación Nacional para la Reforma del Estado, encabezada de nueva cuenta por Muñoz Ledo, quien dentro de la clase política había sido el gran promotor de la reforma del Estado, si bien a lo largo de los años cambió su posición desde la centralidad de un nuevo proceso constituyente, posición que por momentos también sostuvieron Cuahutémoc Cárdenas y el propio Fox, hasta moderar esta demanda al darse cuenta de su inviabilidad política y proponer simplemente una serie de reformas acotadas decididas por el propio congreso en turno. En febrero del 2005 se establecieron negociaciones entre esta asociación y los partidos políticos que, lamentablemente, tampoco condujeron a nada. En mayo de 2005 se llevó a cabo en Pátzcuaro, Michoacán, una gran reunión de organizaciones civiles de todo tipo, que propusieron una agenda ciudadana para la transformación del Estado que sistematizó, de una manera muy precisa, los contenidos fundamentales de una Reforma Democrática del Estado en México. Pero este enorme trabajo tampoco movió a



N. G. - Aguafuerte

los partidos, concentrados en una ácida competencia electoral.

Esta iniciativa ciudadana, muy plural, que incluía organizaciones civiles, académicos, representantes de partidos, dirigentes sindicales, era el resultado de la confluencia de intereses políticos de un amplio abanico de actores que a lo largo de los años habían mantenido sus reclamos por una transformación democrática y efectiva del Estado mexicano. Lamentablemente, este movimiento ha carecido de la fuerza social y política necesaria para imponer su agenda.

En el gobierno de Fox, la lucha entre la nueva elite política conservadora emergente y la vieja elite autoritaria, con la intervención de una izquierda que oscilaba en sus posiciones entre el apoyo a la reforma democrática y la tentación de la restauración como mal menor, terminó propiciando la parálisis de la política y por tanto la ausencia total de reformas relevantes. Lo mismo, obviamente, sucedía también en el campo económico. El presidente Fox llamó “reformas estructurales” a los cambios en la política económica

En el gobierno de Fox, la lucha entre la nueva elite política conservadora emergente y la vieja elite autoritaria, con la intervención de una izquierda que oscilaba en sus posiciones entre el apoyo a la reforma democrática y la tentación de la restauración como mal menor, terminó propiciando la parálisis de la política y por tanto la ausencia total de reformas relevantes.

que consideraba necesarios para completar el ciclo de las transformaciones neoliberales, a saber: la reforma energética, que debería permitir la inversión privada en esa área; la reforma laboral, que implicaría cambiar la Ley Federal de Trabajo, a fin de dar mayor flexibilidad a la contratación y al despido de trabajadores; y la reforma fiscal, que constituyó el mayor fracaso del gobierno de Vicente Fox. A la hora de la elección presidencial, en el 2006, se vivía un grave deterioro de las relaciones entre los partidos políticos, ya que el presidente trató de impedir a toda costa que Andrés Manuel López Obrador fuera candidato a la presidencia. Como es sabido, las elecciones del 2006 terminaron siendo las más competidas de la historia, y las instituciones electorales quedaron deslegitimadas para una parte del electorado, debido a que numerosos ciudadanos consideraron que había habido un fraude electoral. La crisis política se prolongó hasta diciembre del 2006, debido a la negativa de López Obrador a reconocer su derrota y al hecho de que se autoproclamó “Presidente Legítimo”. Las condiciones precarias en las que había gobernado Fox en el sexenio anterior, se magnifican para el nuevo presidente y crean una circunstancia desfavorable para una nueva discusión sobre la reforma del Estado.

#### La reforma del Estado en el nuevo gobierno

Llegamos al año 2006 con la sorpresa de que los diputados se han puesto de acuerdo, una vez más, para relanzar un proceso de reforma del Estado. Podemos decir que, a diferencia de la primera iniciativa en el lejano año de 1995, esta vez los diputados cuentan con un arsenal de propuestas, con una cantidad de experiencia notable y con un proceso ya muy andado en términos de ideas, que en realidad, se va a reeditar y a repetir de alguna forma, a lo largo de las consultas que previsiblemente hará la Comisión Organizadora de la reforma del Estado en los próximos meses. Cabe preguntarse cuáles son las posibilidades de éxito esta vez, dado que las condiciones políticas parecen continuar siendo las mismas que antes. En efecto, el presidente carece de mayoría en el parlamento, el PRI sigue teniendo poder de veto, y el PRD está tan confrontado o más que antes con el PAN. A pesar de que el PRD firmó el acuerdo para lanzar la reforma del Estado, se encuentra bajo una situación paradójica. Este partido, de un lado, está apoyando la vía institucional, y por otro, tiene un ex candidato presidencial que desconoce la legitimidad del actual gobierno. Por más de que el PRD pueda alegar que el proceso de reforma del Estado es una estrategia del poder legislativo, lo cierto es que sin la participación del poder ejecutivo no es

posible llevar a cabo una reforma del Estado sustantiva y viable. Esta paradoja interna de la posición del PRD no anuncia nada bueno y expresa, en los hechos, la profunda crisis programática y de sentido que padece este partido.

En realidad la crisis del PRD es la punta del iceberg. El PRI y el PAN, así como los demás partidos pequeños, viven cada uno su propia crisis política, identitaria y de liderazgo. En el caso del PAN, como es de todos sabido, hay una confrontación directa entre el presidente de ese partido, Manuel Espino, y el presidente Calderón, de tal modo que no puede asegurarse que el PAN pueda actuar de una manera homogénea y expresando las opiniones provenientes del presidente de la república. Este *impasse* dentro del PAN permanecerá hasta principios del año siguiente, cuando se elija una nueva dirigencia partidaria, por lo que de aquí al fin de 2007 el PAN se concentrará en la pelea por el control del partido. En el caso del PRI ha habido un accidentado proceso de elección de una nueva dirección, recayendo la presidencia de ese partido en la veterana política Beatriz Paredes. Sin embargo, es muy claro que hay una confrontación directa entre la nueva presidenta del partido y los poderes fácticos representados por los gobernadores priístas de los estados más importantes de la república, especialmente los del Estado de México, Veracruz y Nuevo León, que son, de hecho, quienes tratan de controlar el partido, ya que tienen los medios financieros para hacerlo. El PRI carece de un liderazgo reconocido, y en el Congreso los coordinadores parlamentarios priístas son quienes han asumido el papel protagónico en el proceso de la reforma del Estado, sin que ellos en realidad controlen la estructura del partido más allá de las propias Cámaras. Cabe preguntarse entonces qué posibilidades de éxito tiene una reforma del Estado encabezada por dirigentes parlamentarios que carecen del reconocimiento de los líderes fácticos de sus propios partidos y de un prestigio y de un reconocimiento nacionales. No debe olvidarse que las cámaras de diputados y de senadores tienen una de las más bajas estimas de la ciudadanía, a tal grado que la desconfianza hacia los legisladores es mayor que la que se tiene hacia la policía. Esta deslegitimación del poder legislativo afecta entonces sus propias capacidades de encabezar, por encima de los otros poderes, un proceso verdaderamente relevante de reforma del Estado.

Por lo demás, el proceso de reforma del Estado puede quedar una vez más capturado por el chantaje de los partidos, debido a las elecciones locales que vienen por delante (Baja California, Veracruz, Chihuahua). El hecho de que la elección del 2006 haya terminado en medio de una crisis de legitimidad del IFE y que las elecciones locales sigan estando cuestionadas



N. G. - Aguafuerte

también por la debilidad de sus propios órganos electorales, anticipa la continuidad de la confrontación electoral entre los partidos principales, lo cual es un antídoto contra cualquier posibilidad de acuerdo parlamentario a nivel federal. Esa ha sido la historia de los últimos 10 años.

Cabe preguntarse también qué trata de hacer la clase política al acordar obligarse a sí misma a legislar dentro del plazo de un año en materia de reforma del Estado. Una primera lectura podría apuntar a que la clase política quiere secuestrar el proceso político en el contexto de una negociación elitista, en la cual, los coordinadores parlamentarios adquieran un mayor poder dentro de sus propios partidos y al mismo tiempo establezcan un proceso que no pueda ser detenido por la presidencia de la república, los líderes de sus partidos o el poder judicial. En tal caso, por el interés de aumentar su propio poder, los líderes parlamentarios llevarían a cabo una transformación importante. Algunos de ellos buscarían posicionarse en el futuro para la lucha por la candidatura presidencial, como es el caso del senador Beltrones, o por el control de

En realidad la crisis del PRD es la punta del iceberg. El PRI y el PAN, así como los demás partidos pequeños, viven cada uno su propia crisis política, identitaria y de liderazgo. En el caso del PAN, como es de todos sabido, hay una confrontación directa entre el presidente de ese partido, Manuel Espino, y el presidente Calderón, de tal modo que no puede asegurarse que el PAN pueda actuar de una manera homogénea...



N. G. - Aguafuerte

su partido político. Una hipótesis complementaria es que la clase política en su conjunto no quiere abrir las puertas a la participación ciudadana, precisamente por el temor que representa para todos ellos el hecho de que los procesos se salgan de control.

Seguramente la principal motivación es que hay una percepción generalizada en la clase política de que se vive hoy una crisis de Estado, de tal magnitud que es por el interés colectivo de la propia clase tratar de hacer algo antes de que se hunda el Estado mexicano en su conjunto. Tres circunstancias nos permiten explicarnos este sentimiento de angustia que hoy padece la clase política mexicana. En primer término, el creciente poder del narcotráfico y el reto que de hecho ha planteado ya al Estado mexicano al continuar una ola de violencia extraordinaria, que no solo se da entre los distintos grupos del propio narcotráfico, sino en contra de las instituciones del Estado, particularmente las policías y el ejército. El poder fáctico del narcotráfico, que no tuvo control alguno a lo largo del gobierno del presidente Fox, ha llegado a tal magnitud que en efecto plantea ya una lucha de poder contra el Estado mexicano. Evidentemente, es por el interés colectivo de la clase política el que el Estado busca imponerse al narcotráfico, y que además de eso pueda, a través de esta lucha, fortalecer sus capacidades últimas de mantener el monopolio de la fuerza dentro del terri-

torio nacional, que es justamente lo que caracteriza a cualquier Estado.

Un segundo factor de angustia lo constituye la conciencia de la cercanía del fin de la era del petróleo, que ha sido hasta ahora la fuente de financiamiento del gobierno y que se acerca aceleradamente a su colapso. La necesidad de una reforma fiscal y un ajuste del funcionamiento del Estado es comprendido por todos los actores y requiere medidas urgentes que son del interés colectivo de la clase política. Lo mismo puede decirse de la urgencia de una reforma del sistema de pensiones, que también constituye ya un pasivo tan grande que exige acciones a corto plazo y no puede posponerse más.

Finalmente, el país vive una crisis de competitividad y de viabilidad en el mundo globalizado en el que vivimos, debido a la pésima calidad de su educación, la carencia de investigación y desarrollo, la ineficiencia burocrática, la debilidad fiscal del Estado, la pobreza extrema y la parálisis de las empresas públicas, todo lo cual ha traído como consecuencia que las empresas mexicanas o radicadas en México no puedan crecer ni competir en este mundo global.

Todo ello plantea retos gigantescos de viabilidad nacional tanto en el plano económico como en el político, y es esta conciencia de urgencia en la clase política la que abre un nicho de oportunidad para que la reforma del Estado pueda pensarse seriamente. Pero al mismo tiempo hay factores que contrarrestan este potencial. El primero de ellos es la nueva falta de acuerdo sobre las reglas de la competencia electoral. Una vez más tenemos pleitos electorales como norma de la relación entre partidos, entre éstos y el gobierno, y entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, de tal manera que esta condición puede entorpecer un esfuerzo de negociación política nacional. Cabe preguntarse si es posible suspender el conflicto político cotidiano, derivado del absurdo calendario electoral de México, de tal forma que pueda dedicarse un tiempo a la negociación política de fondo. Las circunstancias apuntan a que esto no será viable. Por otro lado, la guerra civil al interior de todos los partidos políticos, la falta de liderazgo reconocido y la debilidad del propio presidente Calderón, no constituyen la mejor condición para llevar a cabo pactos políticos trascendentes.

Todo ello plantea retos gigantescos de viabilidad nacional tanto en el plano económico como en el político, y es esta conciencia de urgencia en la clase política la que abre un nicho de oportunidad para que la reforma del Estado pueda pensarse seriamente. Pero al mismo tiempo hay factores que contrarrestan este potencial.

El hecho de que se haya borrado por completo del debate la idea de una nueva Constitución nos indicaría que la clase política no quiere tener la interferencia de la sociedad en el proceso, sino que se lo quiere reservar únicamente para sí misma. Bajo estas condiciones de secuestro político de la reforma del Estado, el riesgo existe, y es verdaderamente muy grande, de que haya un nuevo fracaso en los esfuerzos de transformación política del país.

Por su parte, los actores de la sociedad civil mexicana, si bien han estado luchando por una reforma democrática de fondo desde hace muchos años, y han planteado las ideas centrales de la misma, padecen una extrema debilidad política, por lo cual son incapaces de generar la presión societal necesaria para obligar a la clase política a suspender sus conflictos y resolver los problemas del país. En ausencia de una gran movilización social será casi imposible que la clase política ponga por delante de los suyos propios los intereses del país. El hecho de que se haya borrado por completo del debate la idea de una nueva Constitución nos indicaría que la clase política no quiere tener la interferencia de la sociedad en el proceso, sino que se lo quiere reservar únicamente para sí misma. Bajo estas condiciones de secuestro político de la reforma del Estado, el riesgo existe, y es verdaderamente muy grande, de que haya un nuevo fracaso en los esfuerzos de transformación política del país. Si ese fracaso se produce, estaremos comprometiendo el futuro del país en un plazo muy largo. Las posibilidades de una crisis política de fondo, de un verdadero colapso del Estado, están frente a nuestros ojos, en caso de que una vez más, la reforma del Estado se postergue.

## Conclusiones y propuestas

La reforma del Estado debe entenderse como la culminación de una transición inacabada, tarea que urgentemente necesita el país. La resignificación conservadora que la clase política le está dando hoy a este proceso expropia a la sociedad sus capacidades protagónicas y la posibilidad de la participación más allá de la tradición política mexicana de la mera consulta simbólica. No puede permitirse una “reforma del Estado” restauradora del monopolio de la clase política sobre la vida pública. Es necesario pensar en una gramática distinta, en una resignificación que le otorgue una vez más a la sociedad un papel protagónico, como el que tuvo en los años 90 —en el periodo inicial de

la transición— y que privilegie las demandas sociales. Dada la representación política evidentemente imperfecta que padecemos hoy, es preciso crear instancias reales de debate público nacional que permitan controlar los intereses facciosos de una clase política que tiene al país al borde del colapso.

La estrategia implícita en la idea de la reforma del Estado de llevar a cabo reformas parciales y a cuentagotas en ciertas leyes ha demostrado su inviabilidad como mecanismo para transformar la naturaleza del régimen político. Existe una conciencia creciente entre la ciudadanía que reformas profundas e integrales son urgentes, sobre todo aquellas que conduzcan a crear un control ciudadano sobre el monopolio total de la política que han establecido los partidos, que abran espacios auténticos de participación ciudadana y que establezcan un diseño institucional que garantice la gobernabilidad democrática. Dado que esas reformas profundas no pueden llevarse a cabo bajo la correlación de fuerzas existente, es necesario dar paso a un verdadero proceso constituyente, es decir, a un ciclo de acciones civiles y políticas que conduzcan a la elección libre y soberana de un Congreso Constituyente que elabore una nueva Constitución. Esto significa abrir un nuevo horizonte de acción política ciudadana.

La experiencia internacional señala claramente que en todas las transiciones a la democracia exitosas las constituciones nacionales han sido totalmente rehechas a través de congresos constituyentes con normas de apertura a la participación de candidatos ciudadanos. Esto ha evitado que los partidos establecidos monopolicen el proceso y ha permitido la renovación de la clase política y la mayor participación de la ciudadanía a través de foros realmente abiertos que han permitido la formación de un verdadero consenso nacional. La experiencia internacional acumulada puede ayudar a los mexicanos a definir un proceso constituyente que, aprendiendo de los errores y aciertos de otros países, ayude a repensar el país dentro de un marco de viabilidad política y económica. ■