

Revista de Administración Pública



RAP 76, 1990

REFORMA DEL ESTADO Y RENOVACIÓN POLÍTICA

Pedro G. Zorrilla Martínez

Una idea y un propósito generalizados en la época actual son los de establecer con solidez y paulatinamente una nueva relación entre la sociedad y el Estado. La sociedad y los individuos que la conforman son cada vez más conscientes de la aparición, en creciente número y tanto en lo interno como en el orden internacional, de inéditos riesgos y amenazas para la libertad; y asimismo lo son de que la defensa y protección de los derechos humanos y de las libertades ante tal panorama han de hacerse por nuevas vías y en condiciones y formas que tendrán que crearse.

El Estado, por su parte, y como organización para el ejercicio del poder, advierte que sus intervenciones y un uso ilimitado y en todos los ámbitos de recursos diversos, organizaciones, técnicas nuevas e instrumentos a su alcance ofenden a la sociedad y a sus integrantes y atentan de manera sustancial contra las libertades y la estabilidad social y política, pudiendo incluso impedir al poder político la realización de su misión fundamental, de asegurar el porvenir de la nación y de hacerlo con respeto de las opciones políticas, valores y principios de la sociedad.

En todas partes del mundo; de una u otra manera, estas percepciones y la de unas realidades que las contrarían, han sido causa de insatisfacción, desconfianza y alejamiento de la sociedad respecto del Estado y los órganos gubernamentales, especialmente la administración pública, y han sido factores para que se plantee una sustancial reconsideración de los vínculos entre aquella y éstos.

La prioridad que en asuntos políticos comúnmente dan los parlamentos a intereses muy específicos y de carácter partidario sobre las cuestiones de interés general de la sociedad; la inflexibilidad, incomunicación e insensibilidad de la administración pública y su crecimiento, causado por la multiplicación de las demandas sociales, así como las dificultades del Poder Judicial para cumplir sus tareas de salvaguarda de libertades,

de impartición de justicia y de enjuiciamiento de actos de autoridad, contradicen sentimientos, convicciones y aspiraciones generalizados y llevan a que la sociedad se manifieste insatisfecha del Estado o incluso le sea hostil.

Es esto, precisamente, lo que ha obligado en el norte y en el sur, en los países industrializados y en el Tercer Mundo, en África y en Europa Central y Occidental, en América Latina, la Unión Soviética y los países anglosajones, al planteamiento de cuestiones que en conjunto se denominan reforma del Estado, que consiste principalmente en la fundación de unas nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, más fructíferas porque están caracterizadas por dar lugar a mayor libertad y a más amplias posibilidades de realización para los hombres y por brindar seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable a la nación.

Hay, en suma, una conciencia generalizada de la necesidad de dar una nueva y gran batalla por la libertad y la justicia y de que ello significa una mayor y mejor democracia ante el poder en todos los ámbitos y más claras atribuciones y limitaciones de ese poder; unas autonomías más sólidas y definidas; unas participaciones social y política efectivas y bien aseguradas; y una administración pública flexible y al propio tiempo eficaz, sensible, sin prepotencia o paternalismo y en diálogo permanente con los grupos sociales.

De otra parte, se dan crecientes expresiones de un derecho que puede llamarse social porque no se establece en leyes y a partir de la voluntad de los órganos del Estado, sino que va surgiendo de las relaciones entre diversos grupos de la sociedad y se manifiesta en normas específicas de convivencia o en pactos que no necesariamente provienen o pasan por una cúpula estatal, lo que una vez fue inevitable.

En la reforma estatal es esencial la acentuación de una descentralización política que multiplique y vitalice centros de poder democrático regionales, en beneficio de las libertades, pero también de la capacidad pública de crear, conjuntamente con la sociedad, mejores condiciones de justicia y de desarrollo; a esto tendría que coadyuvar un Poder Judicial más independiente, más capaz, más pronto en la acción y más efectivo en la protección de los derechos ciudadanos.

Pero no sólo del poder político derivan nuevos riesgos para las personas y respecto de la sociedad que integran; también las concentraciones de poder económico, que atentan contra la multiplicidad y la multiplicación de agentes de la economía, que amenazan la libertad y la sobrevivencia de pequeños y medianos productores y que condicionan a los consu-

midores y acosan a países en desarrollo, constituyen ominosas presencias antes inadvertidas.

Las relaciones entre países de muy desigual desarrollo sin que los más vulnerables tengan siquiera la posibilidad de ser escuchados, la ubicua influencia de decisiones, circunstancias y hechos que se dan en los grandes centros internacionales de poder económico y la casi imposibilidad de derechos y equilibrios mínimos y vitales para comunidades nacionales pobres, también dejan ver un amplio y nuevo campo en el que se requiere de una defensa de las libertades, no sólo económicas, y de la afirmación de seguridades y derechos a ejercerse en nuevas formas.

La conservación de identidades nacionales y regionales, la defensa de formas culturales propias y de la privacidad de los Individuos, son asimismo exigencias de los nuevos tiempos frente a los avances y poderes tecnológicos en muchos órdenes, tales como las comunicaciones y la electrónica, la biotecnología y la genética y en los ámbitos militares y de la industria. Se trata sobre todo y porque genera riesgos y amenazas de la tecnología utilizada como instrumento de dominación y de poder que establece dependencias, impide la creación de otras tecnologías, obstaculiza la investigación científica y técnica y limita los intercambios industriales, comerciales y financieros.

Los poderes, incluso transnacionales, que se conforman con base en estas magnitudes políticas, económicas o tecnológicas y financieras de desproporcionada medida, hacen que se plantee la necesidad de singulares vías y formas para la defensa de las soberanías nacionales, para la creación de nuevos campos de comercialización y el aprovechamiento de ventajas comparativas y que se realice una renovada reivindicación de las autonomías y una genuina y bien negociada interdependencia con el fin de disminuir la exposición a dependencias y dominaciones de nueva factura.

En otros terrenos y época, pero también ante una evidencia de libertades oprimidas y en peligro inminente de estarlo más, el liberalismo, como experiencia y como filosofía política y ética llevada a la nación, inspiró una lucha para limitar al poder; muchos de los logros obtenidos entonces son patrimonio de la humanidad.

Una vez más hoy, en todas partes del mundo y ante un futuro caracterizado por la incertidumbre y la imprevisibilidad, se vuelve la vista al liberalismo; se recuerda el gran enfrentamiento de la idea liberal con el poder absoluto y los éxitos de la lucha histórica liberal en la Inglaterra del siglo XVIII. Nuevamente se da primordial importancia al concepto y valor de la libertad, al Estado de Derecho, a las constituciones y a la división del poder, como determinaciones de límites al ejercicio del poder, surgidas del liberalismo.

Dicha recordación no podría ser en busca de soluciones específicas para un tiempo actual, bien distinto; pero es necesaria para encontrar en la filosofía política y en la ética liberales, todos sus antecedentes en el pensamiento y en la acción de los hombres, una inspiración y un estímulo para el diseño de nuevas respuestas a los crecientes riesgos a que se enfrenta la libertad humana, en muchas ocasiones por vez primera.

Hoy adquieren renovada importancia y especial sentido los derechos humanos, los equilibrios sociales y, en el ejercicio mismo del poder, la claridad y la eficacia en su limitación, las tareas insustituibles de un Poder Judicial digno, capaz e independiente, el respeto de las autonomías y de la intimidad y el Estado de Derecho, tanto en lo sustancial como en lo formal.

Pero un pensamiento humanista convoca también, para el examen actual del tema, a la historia de cien años del liberalismo real, el que se realizó por el Estado liberal individualista; ello hace posible, por contraste con ese Estado, completar y validar la reflexión con una apreciación del hombre en su realidad social y económica y en su dimensión completa, individual y social.

Así, se plantea como problema que ha de resolverse para asegurar las libertades, tanto la desigualdad social provocada por estructuras injustas o por opresiones, como el medio y las condiciones económicas en que los hombres están; tanto las reivindicaciones de los grupos de una sociedad plural con conciencia del valor de su diversidad, como la sobrevivencia, frente a poderes económicos concentrados, de las pequeñas y medianas empresas de los hombres; se concluye entonces que aliado de la idea de libertad como esencial al hombre, son también fundamentales las libertades concretas y específicas, referidas a los hombres en sus particulares condiciones de vida.

Se entiende así plenamente que hoy y en el futuro previsible no podría fundarse una convivencia social pacífica, aseguradora de la libertad, sin considerar la concreta realidad histórica de cada pueblo; que es fundamental la democracia política, pero que también debe haberla en los órdenes social y económico; que es necesario el fomento y apoyo específicos a sectores económicos insuficientes en la producción de bienes y servicios, muy particularmente si se trata de productos agrícolas o de bienes industriales en ciertas etapas del desarrollo. Finalmente, se hace patente que una convivencia deseable no es ni nunca ha sido, en lo político, lo social lo económico, producto espontáneo o automático de las fuerzas e intereses en juego, de un mercado sin normas y correcciones o de los solos cálculos y acciones de muy numerosos agentes económicos, salvo que se den con reglas del juego, en un contexto general favorable y con árbitro justo y rector efectivo.

Este análisis se hace posible y realista porque se ha aprendido de los fracasos y errores del tiempo histórico del Estado liberal, que en muchos sentidos fue reduccionista de la tesis y de los temas liberales en la medida en que constriñó al liberalismo al espacio económico y porque no consideró las condiciones materiales y culturales de la vida, ni a los hombres en su medio; porque les aseguró el indispensable concepto abstracto de libertad, pero no libertades reales; así la libertad pudo ser aprovechada exclusivamente por unos cuantos, de destacadas relaciones y posición económica, como privilegio y ciertamente en detrimento de los derechos de la mayoría de los hombres.

Hoy, en la creación y definición de nuevos y más efectivos límites, controles y normas de los poderes, tiene que apelarse a una renovada y amplia inteligencia del liberalismo. Se requiere tener una cabal consideración de lo social, un firme respeto del pluralismo y de la diversidad, la experiencia de que son necesarios criterios y ordenaciones estratégicas, no obstructores, del campo económico y de que las concentraciones y monopolios de poder político y económico son riesgos reales.

Debe haber convicción acerca de la conveniencia insustituible de la descentralización política y de unas autonomías bien consolidadas, y en fin, de que la idea y la construcción de un Estado ha de entenderlo y transformarlo para que sea capaz, cuantitativa y cualitativamente, de cumplir sus funciones esenciales, pero medido, limitado y sin lastres, con el fin de garantizar los ámbitos de libertad social y personal y para asegurar los espacios necesarios a la realización de los hombres, como son en la realidad y tal como aspiran y deciden ser.

Así, las respuestas reales que se exigen, particularmente en México, no pueden ser neoliberales y economicistas, ni burocráticas y totalitarias; y porque las soluciones tienen que ser en función de una realidad nacional y de una historia específica, son imposibles los modelos y se evidencia la necesidad de rectificar e innovar.

La experiencia y una dignidad humana reconocida y respetada hacen que se tenga que contar con la responsabilidad ciudadana lo mismo que con la de los partidos políticos y grupos sociales. Hay que asegurar la democracia política como componente esencial de la democracia social y asimismo garantizar democracia en todos los órdenes.

Se requieren condiciones que dificulten autoritarismos y paternalismos, rigideces burocráticas y dictaduras pequeñas o grandes. El poder debe tener equilibrios y ha de asegurarse la estabilidad política. El gobierno y el avance hacia el futuro deberán realizarse con principios, sensibilidad de los valores de la sociedad y prudente previsión de los nuevos tiempos.

Reflexionar así no es sino iniciar un largo camino en el que la gran tarea, la nueva lucha por la libertad, tendrá riesgos y encontrará muchas trabas; no los podrá eludir un conceptualismo sin experiencia y capacidad de acción, un pragmatismo sin tesis, o unos cálculos cuantitativos y lineales.

Al lado del análisis será necesaria la sensibilidad social, que inmediatamente permitirá también advertir la importancia que en la época actual tienen una cabal reforma política y la democracia política electoral. Muy especialmente la sociedad exige respeto del voto, órganos imparciales, certeza en los resultados electorales, transparencia en los procesos correspondientes y resultados confiables. De los partidos políticos, ante un estado de cosas que en mucho han cambiado, la sociedad espera respeto y transformaciones sustanciales internas, también en el sentido de mayor democracia y participación ampliada.

Con las reformas constitucionales permitidas por acuerdo de partidos y con una legislación electoral consecuente que hoy se negocia, mejorará cualitativamente el sistema electoral en los aspectos señalados antes y tanto por cuanto toca a la representatividad de las diversas corrientes políticas como por lo que se refiere a la indispensable garantía, en nuestro tiempo, de que los gobiernos podrán contar con apoyos y capacidades de decisión no obstaculizados por una fragmentación artificiosa y estéril de las cámaras de representantes, que anule a éstas y al Ejecutivo.

Pero hay que admitir que la sociedad ha cambiado, que seguirá haciéndolo profunda y rápidamente y que el sistema electoral deberá seguir su transformación y perfeccionamiento en el sentido de asegurar una limpia validez de la participación electoral y de garantizar la elección de titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo que tengan los medios, recursos y bases políticas suficientes para actuar con la eficacia que siempre, y más hoy, reclama la vida política.

Los efectos y consecuencias de las reformas constitucionales en materia de democracia política y sistema electoral seguramente serán muy amplios, tanto en la sociedad como para la mejoría y consolidación de los partidos políticos mexicanos, a fin de que contribuyan más a la madurez política, a la estabilidad social y en la reforma del Estado, de la que forman parte fundamental pero no única.

Los peligros y obstáculos que sin duda existen en la transformación del Estado y en la procuración de mayor justicia y más libertades, tendrán que ser evitados con el apoyo y la bandera de los valores y consensos sociales, con el respeto de las capacidades de los hombres y con una renovada comprensión del derecho, de los valores éticos y de la importancia existencial de la equidad.

En México hay bases para confiar y actuar con el fin de que sea así, cada día en mayor medida.