

La Reforma del Estado.

Hasta que una Constitución ha sido probada en la práctica, sus formas son letra muerta. Sólo en la práctica puede demostrar su efecto y determinar su significado. Con demasiada frecuencia hemos demolido el edificio so pretexto de reconstruirlo

Benjamín Constant, *Principios de la política*.

¿Qué ha sido y qué es el Estado? La respuesta, con ser breve, no puede dejar de considerar algunas ideas básicas para encontrar determinados puntos de referencia. El Estado, como lo entendió Maquiavelo, es siempre lo que ha sido, lo que ha estado. Lo dice su nombre: *lo stato*. El Estado no se explica en abstracto sino a través de relaciones sociales que se han producido en un espacio concreto y a lo largo del tiempo.

El Estado es, desde otra perspectiva, la organización más acabada que se ha dado el hombre, para darle estabilidad y orden a su convivencia. No es, pues, exclusivamente el gobierno, ni alude sólo al pueblo. Cuando se habla del Estado no se piensa únicamente en un territorio señalado en el mapa, ni la idea se constriñe al Derecho creado por los hombres para encausar sus relaciones sociales. El Estado es una asimilación razonada de todos esos elementos. El Estado es la síntesis que forman el territorio, el pueblo y el gobierno, en el marco del Derecho y de la cultura colectiva. Es, a fin de cuentas, la representación de una voluntad colectiva: de la voluntad de un grupo de hombres que quieren vivir juntos y ser y hacer una nación.

De ahí que deba comprenderse al Estado como unidad de decisión y acción, en un lugar y tiempo determinados. De ahí, también, sus funciones elementales: primero, la de mantener la soberanía. O en otras palabras: defender, por encima de otras voluntades, la propia voluntad: la de ese grupo que ha decidido configurar un Estado. La soberanía como autodeterminación y como decisión efectiva. Y segundo, propiciar la cooperación social, lo que equivale a la necesidad de sostener la unidad activa de la nación, en el espacio propio. Esa voluntad general que se forma con la voluntad de individuos que tienen aspiraciones e intereses diferentes pero que coinciden en la nación.

... la ley universal de derecho: obra exteriormente de modo que el libre uso de tu arbitrio pueda conciliarse con la libertad de todos según una ley universal...

Soberanía y cooperación se sostienen para darle estabilidad a la convivencia en el Derecho, y por el derecho es posible, también, conducir los cambios que la propia comunidad quiere darse.

El Estado moderno es, pues, Estado de Derecho. El Derecho establece las reglas del juego para lograr una vida armónica y civilizada. Por eso, si bien hay principios comunes, cada Estado es peculiar, porque cada uno se ha formado con voluntades distintas. Lo que diferencia a un Estado de los otros es su historia: el tiempo, la experiencia de cada uno de ellos. Por la Historia se explican los matices de modo: la forma de gobierno, la cultura e identidad nacionales, las aspiraciones compartidas. Jorge Carpizo, argumenta al respecto:

El sistema de gobierno responde a factores y hechos políticos de cada Estado –aunque hay factores comunes–, a su evolución y madurez políticas, a sus costumbres constitucionales...

Pero el Estado es, además, potencia –fuerza–, poder, autoridad. "Todo Estado se funda en la fuerza" dice Max Weber. El Estado tiene el monopolio legal de la fuerza física para usarla discrecionalmente en el momento pertinente. Pero, la facultad de usar de la fuerza no supone su abuso. No es ilimitada la potencia, ni arbitraria. Al contrario, el Estado debe ejercer su atributo esencial de acuerdo a un procedimiento establecido en la

Constitución y en las leyes de la materia de manera clara y precisa. Esto es, la potencia deviene poder en el moderno Estado de derecho y, por tanto, ese poder está sometido a normas jurídicas bien conocidas. De modo que la potencia no es fuerza bruta sino calificada por el derecho: poder que se manifiesta de modo regular y uniforme conforme a la ley. El poder es legal. Así, el papel del Estado consiste, precisamente, en mantener el respeto a la ley y el ejercicio de ese poder se hará, a un tiempo, en nombre de la ley.

El Estado como autoridad necesita de una justificación que ni da la fuerza con toda su efectividad y eficacia, ni otorga el ejercicio exclusivo del poder con toda su legalidad. Hace falta la legitimidad. Cuando el Estado es legítimo tiene autoridad.

El Estado mexicano es, pues, un Estado de derecho que ha querido constituirse en una República representativa, democrática y federal. Que ha querido subrayar que la soberanía reside en el pueblo y que su modo de construir la cooperación social es la democracia. Esa voluntad se deriva del México independiente: constituye la base de la estabilidad del Estado y el cauce que han elegido los mexicanos para conducir el cambio social.

Sin embargo, México, por décadas ha conocido el sistema de un partido predominante o hegemónico, donde se ha sobrepasado al Derecho. El poder ejecutivo ha funcionado sin ningún contrapeso y ejerciendo facultades metaconstitucionales, se ha vivido por más de siete décadas, la carencia de controles por parte del poder legislativo respecto al ejecutivo y el notorio desequilibrio entre ellos.

Como señala la profesora Alonso Lujambio, muchos de los males de nuestro sistema presidencial no se encuentran en la estructura constitucional sino en los vicios metaconstitucionales y en el sistema de partidos que hemos tenido en el cual uno de ellos ha poseído una especial hegemonía o predominancia

Después del 2 de julio y con el cambio de partido en el gobierno, se ha discutido con mayor énfasis lo que los últimos presidentes venían impulsando: la Reforma del Estado. Es así, como Vicente Fox plantea abiertamente la necesidad y la posibilidad de la elaboración de otra Constitución Política.

En el horizonte abierto por la voluntad de cambio del pueblo de México sería incongruente e insostenible la defensa del sistema de Gobierno que los ciudadanos relevamos con el voto... ese cambio requiere obligadamente traducirse en modificaciones constitucionales. Ninguna transformación política reasume el orden que le precedió...

El pasado 2 de julio, dijo el presidente Fox, el país ingresó en una nueva etapa que representa la culminación de una larga historia de esperanzas y sacrificios, que marcan a su vez el inicio de la tarea histórica de concretar la transición política en una profunda reforma del Estado, que actualice el instrumental jurídico que fue diseñado para una realidad política ya rebasada.

La alternancia experimentada en las elecciones federales pasadas, aseveró, no asegura por sí sola el establecimiento de un arreglo normativo acorde con el espíritu democrático de los nuevos tiempos. De ahí, explicó el presidente, deriva el compromiso social de su gobierno de impulsar una reforma integral de Estado que encuadre jurídicamente la nueva realidad política de país, y supere el cúmulo de insuficiencias legales que han puesto en evidencia las actuales circunstancias. Fox, justifica en su discurso del 84 aniversario de la Carta Magna:

¡Cada Constitución ha señalado el principio de un nuevo ciclo histórico!... "Estamos a tiempo para que así como nuestros antepasados nos legaron la primera gran Constitución social del siglo XX, nosotros tengamos la grandeza de legar a las futuras generaciones la gran Constitución social, humanista y democrática del siglo XXI", concluyó Fox.

Desde luego, hay que tomar en cuenta que la elaboración de una Ley Fundamental debe retratar literalmente la Constitución de un Estado, tal y como sucede cuando nos referimos a la constitución física de una persona. La Constitución de un Estado por tanto debe referirse de una manera precisa aunque general a los aspectos más importantes de la vida social, económica y política del país.

... el tipo de gobierno de un país no lo definen únicamente los preceptos constitucionales, sino que es necesario considerar también la Constitución extrajurídica, la que se basa en prácticas, tradiciones culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos, el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos.

La Constitución es la norma fundamental que debe ligar dos objetivos en tensión: la sujeción del poder a la ley y la afirmación de la energía del poder. Sin embargo, como menciona Silva-Herzog Márquez:

Ninguna constitución mexicana ha expresado la conciliación. Cada una de nuestras cartas ha sido el manifiesto de los vencedores, la exclusión de un trozo de México del salón estatal...

Una teoría pura de la Constitución por sí misma no permitiría lo que el Derecho, como ciencia, en ocasiones no puede explicar. En este sentido, las palabras del filósofo del derecho Gustav Radbruch son oportunas:

" El Derecho conoce del matrimonio, pero ignora el amor; nos habla de obligaciones y de créditos y deudas, pero no de amistad...

Convocar a un Congreso Constituyente para que diseñe una Ley Fundamental no arregla nuestros problemas estructurales y circunstanciales. Podría, en el mejor de los casos, reordenar en términos lógicos las disposiciones jurídicas que hoy lucen revueltas.

El problema no radica fundamentalmente en que la realidad ha superado, por lo menos parcialmente, a la Constitución Política mexicana y a otras importantes leyes, sino en la cultura entre los gobernantes y gobernados para sujetarnos todos al régimen de Derecho. De nada servirá un código político claro que establezca condiciones de equilibrio entre las fuerzas políticas, así como entre el poder público y los gobernados, sin la existencia de una cultura jurídica y política para hacer de la nueva Constitución una democracia encarnada. Además, como Silva-Herzog Márquez menciona en la revista Diálogo y Debate:

La sobrepolitización de la Constitución, al cortar el nervio vital de la legalidad, ha obstaculizado la posibilidad del Estado de derecho en México...

En este contexto, México requiere hacer patente la vigencia de los derechos humanos, del equilibrio de los poderes públicos y la participación de todas las fuerzas políticas, así como de los agentes educativos y de los sectores productivos, en un marco democrático con un régimen jurídico claro, preciso y justo.

... la reforma que se emprenderá deberá tener los siguientes tres objetivos: reequilibrar las relaciones entre los órganos de poder; redefinir las funciones de los órganos de poder; restablecer la legitimidad funcional del poder...

Para hacer efectiva esta exigencia social, más que una nueva Constitución es necesario primero enfrentar nuestra legislación con la realidad. Posiblemente la clase política actual busca otro texto constitucional que soporte los cambios que ya se presentan. Pero será en vano si persisten los vicios políticos que hoy nos agobian.

¿Para qué una nueva Constitución si las autoridades no aprenden a respetar las garantías individuales y sociales? ¿Para qué una nueva Constitución si el Estado de Derecho queda en letra estéril?

Si del enfrentamiento de la realidad con nuestra legislación resulta imperiosa la necesidad de otra Ley Fundamental, habrá que innovar y renovar costumbres, instituciones y educación con el ánimo de mejorar como Estado y como personas. En otro sentido, nos quedaremos atrapados en un laberinto de leyes. Con todo lo que esto implique.

La reforma del Estado, no será en algún ente extraño sino en nuestras acciones y decisiones, tampoco será obra de un grupo de iluminados sino producto de la deliberación común de la que habrá de surgir la comunidad de valores y voluntades con la que hemos de forjar nuestro futuro. Este esfuerzo valorativo y deliberativo debe empezar por revalorar al Estado, la política y el poder.

La reforma del Estado debe recuperar los espacios que sólo la política puede brindarnos para pensarnos e imaginarnos para comunicarnos en el sentido del diálogo e intercambio; para deliberar, para ejercer nuestras libertades y para construir juntos la comunidad de voluntades y valores.

Si el Estado no es más que una forma de organización de la acción humana colectiva con miras a determinados fines comunes y, en si, una expresión de su unidad y propósito de conservarla, cuando hablamos de reforma del Estado debemos entender reforma de ciertas de nuestras relaciones sociales para mantener esa unidad, ya que si esta forma de organización deja de surtir los efectos deseados carece de justificación y sentido de permanencia. Es por eso que la reforma del Estado debe ser, ante todo, una revolución cultural que se despierte sobre el entendido que el Estado no es un ente extraño con vida propia, sino una forma de organización que se actualiza en y por nuestra cooperación social.

En una verdadera reforma del Estado el gobierno está incapacitado para definir por sí solo los contenidos del proyecto político, pero está obligado a abrir y asegurar los espacios donde la política reverdezca, donde lo público guíe los comportamientos sociales y pueda surgir y mantenerse, de la deliberación y participación democráticas.

Es indispensable impulsar el debate de la reforma constitucional, poner a tono a la ley fundamental con el pluralismo, en palabras de Silva-Herzog:

Lo central es el acuerdo político entre los actores, que produzca un marco constitucional más claro y más firme, un marco constitucional donde en el que pueda asentarse una democracia perdurable. En todo caso, lo accesorio es la forma del acuerdo: puede ser una revisión integral del capítulo orgánico de la Constitución, puede ser una nueva Constitución. A las constituciones hay que darles tiempo para probar su eficacia...

Sin lugar a dudas, la sociedad mexicana ha cambiado desde la fecha en que la Constitución que nos rige fue promulgada, existen nuevas realidades que modifican las relaciones de poder. Cambios que exigen adecuaciones a la realidad de la sociedad mexicana, transformaciones que deberán vigorizar el futuro del país y fomentar el compromiso con la justicia social, la eficiencia de la administración, nuestra soberanía, el carácter laico del Estado, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal y el respeto ala diversidad cultural de los derechos individuales y sociales.

Bibliografía

- CARPIZO Mac Gregor, Jorge. México: ¿sistema presidencial o parlamentario? en *Diálogo y Debate*.

pp. 7-47

- RADBRUCH, Gustav. Introducción a la filosofía del derecho. Tr. Wenceslao Roces; México, FCE, 1978, 192 pp.
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. La constitución como proyecto en *Diálogo y Debate*. pp. 9-19
- KANT, Immanuel. Principios metafísicos de la doctrina del derecho. Prol. Arnoldo Córdova México, UNAM, 1978, 213 pp.
- WEBER, Max. El político y el científico. Tr. Rubio Llorete; Madrid, Alianza Editorial, 1973, 231 pp.
- <http://www.presidencia.gob.mx>
- <http://www.jornada.unam.mx>
- http://www.nexos.com.mx/archivo_nexos/archivonexos.asp

Immanuel Kant. Principios metafísicos de la doctrina del derecho. p. 33

Jorge Carpizo Mac Gregor México: ¿sistema presidencial o parlamentario? en *Diálogo y Debate*, p. 43.

Max Weber. El político y el científico. p. 81

Jorge Carpizo Mac Gregor. *Op. cit.* p. 11

Ibid. p. 39

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.jornada.unam.mx>

Humberto Nogueira Alcalá. Los presidencialismos puros y atenuados... en Jorge Carpizo. *Op. Cit.* p. 9

Jesús Silva-Herzog Márquez La constitución como proyecto en *Diálogo y Debate*. p. 14

Radbruch, Gustav. Introducción a la filosofía del derecho. p. 145.

Jesús Silva-Herzog Márquez. *Op. Cit.* p. 15

Diego Valadés. El control del poder en Jorge Carpizo. *Op. Cit.* p. 39

http://www.nexos.com.mx/archivo_nexos/archivonexos.asp

Ibid.

Jesús Silva-Herzog Márquez. *Op. Cit.* p. 18